

Essai sur le Régime Représentatif en Roumanie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Juin 1937, à 14 heures

PAR

Crisan T. AXENTE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur
J. BARTHÉLEMY, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1937

Essai sur le Régime Représentatif en Roumanie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Juin 1937, à 14 heures

PAR

Crisan T. AXENTE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur
J. BARTHELEMY, Professeur

PARIS
MAURICE LAVERGNE IMPRIMEUR
289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1937

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



Aspects du Problème

La réalisation et l'application du Régime Représentatif en Roumanie sont susceptibles de présenter au lecteur un certain intérêt. Elles sont surtout riches en réflexions et en conclusions pratiques, du fait que le régime représentatif et la démocratie ont plutôt pris, dans ce pays, l'aspect d'une course à l'adaptation. Tout le problème politique paraissait être celui de maintenir son équilibre, de parvenir à une équivalence formelle normative, et non pas d'approfondir ou de rendre efficaces les systèmes politiques, une fois acceptés.

Tout est mal interprété, tout est mal appliqué.

Le principe fut mal interprété et surtout mal compris, parce que malgré toutes les prétentions, les intérêts en présence ont tenu longtemps en échec, même sa réalisation juridique.

Le principe fut mal appliqué, parce que la vie publique roumaine n'a jamais respecté les principes.

Surtout que le Régime Représentatif, à base de souveraineté nationale, n'était pas une plante du pays. Il se trouvait un peu en terre lointaine. On a eu, sans doute, la prétention d'en avoir un, mais on n'a fait que promener une illusion.

La sagesse politique enseigne que *tout est souvent de faire croire à l'existence des principes. La nature humaine se contente de virtualités* ; ainsi la liberté est la possibilité constitutionnelle d'être libre. Il en est de même de l'égalité, de la fraternité, de l'équité sociale. Il en est de même, et en bien des cas de la Constitution.

Tout dépend du citoyen. Le vrai progrès n'est que là.

Au XIX^e siècle, la Roumanie, de plus en plus en contact avec l'Occident, devait s'adapter ou mourir : prendre posi-

tion, envers des formes de capitalisme qu'elle n'avait pas connu jusqu'alors, et devant des formes politiques qui n'étaient pas l'expression organique, ni de la lutte, ni de la conscience populaire. Elle a été surprise, par un monde inconnu qui l'attirait dans son atmosphère avec une force irrésistible. Elle n'avait, jusqu'alors, connu qu'une vie économique primitive à côté d'un régime politique instable et féroce égoïste. Pays convoité et dominé depuis trois siècles par des puissances étrangères, elle n'avait pas eu le temps, ni les circonstances favorables pour faire sortir de sa propre réaction, des systèmes politiques efficaces et viables.

En Roumanie, il n'y a pas eu de vrai régime représentatif, quoiqu'il ait eu une soi-disante démocratie.

C'est parce que la démocratie a été uniquement formelle, qu'elle n'avait pas été consentie que dans des formules constitutionnelles et qu'elle n'avait pas été appliquée ni avec force, ni avec sincérité. Cette affirmation lâche les brides aux deux réflexions suivantes intimement liées l'une à l'autre : d'abord que tout système politique est nul en soi-même et inefficace, ensuite que tout système a un seul et permanent facteur d'application : l'homme.

Cet homme est l'expression de l'esprit de son temps.

Il imprime, à son tour, cet esprit du temps, toutes les fois qu'il est mis à appliquer une conception nouvelle. Si, entre l'esprit du temps et une conception politique, il n'y a pas un rapport intime de cause à effet, l'intervention de l'homme détruit tout. L'homme reste le même, tout en affectant d'autres apparences. Tout régime devient inapplicable. Pour qu'il ne soit pas vraiment un chiffon de papier, il doit s'imposer par l'évolution de l'organisme social, sortir de l'esprit et des nécessités de cet organisme. Car, ce ne sont ni les savants, ni les naïfs imitateurs, qui imposent les systèmes politiques. Ils peuvent les concevoir, mais ils ne les imposent pas.

La vie, seule, à son temps, impose les vrais régimes ou systèmes efficaces. Toute autre évolution aboutit à des normes irréelles dont la carcasse ne peut pas supporter l'épreuve des faits, de la vie.

C'est alors que toute la vie politique d'un peuple est faussée et tourne au profit d'un homme ou de plusieurs, à

qui le plaisir. Le but n'est pas atteint. On sacrifie le fond des choses pour des apparences plus séduisantes.

Toutes recherches d'un système pour la seule valeur du système, et indépendamment des conditions pratiques de la vie, ne peuvent aboutir à des résultats heureux.

En Angleterre, en France, dans les démocraties occidentales, le droit électoral, l'idée de la souveraineté populaire se sont développés lentement à l'abri des siècles et ont été le fruit mûr d'une longue évolution politique et économique. Ils ont été l'expression d'une grande lutte pour les libertés, lutte d'idées comme lutte révolutionnaire préparée par la vie économique, l'essor des villes, l'importance de la bourgeoisie, l'anéantissement de l'économie féodale, et quelquefois par le sacrifice et le civisme du peuple.

Et encore faut-il ouvrir un grand procès à toutes ces démocraties occidentales, la démocratie anglaise mise à part.

Car elles ont détruit dans leur excès les grandes notions fondamentales de l'existence des nations.

Elles ont passé outre, sous le prétexte de rejeter le « passé », sur toutes les idées-forces qui avaient contribué à l'épanouissement de leur culture et de leur gloire d'autrefois.

Elles ont nié les lois spirituelles de l'existence des collectivités, pour pousser les peuples par un rationalisme abstrait dans le matérialisme le plus avilissant. Elles ont instauré la morale du profit et la concurrence des égoïsmes. Ce fut le règne du veau d'or qui, imposant de faux idéals, avait touché à la substance permanente de l'âme humaine.

Ce fut l'époque de la liberté, de l'égalité et de la fraternité mal comprises, l'époque des théories, des discussions et du rationalisme stérile.

Ainsi la Révolution Française et la philosophie du XVIII^e siècle, explosion d'orgueil et de fausse science, s'écartèrent de Dieu et des grandes lois de l'ordre naturel, par une conception mécanique du progrès.

Renonçant aux grandes notions, prenant le principe de l'élection comme criterium de la sélection sociale, les démocraties continentales ont vogué dans la confusion et dans la

passion des systèmes à l'excès (1). Le principe de l'élection, expression de la souveraineté nationale d'une société idéale remplaça le principe du privilège et de l'élite héréditaire. Car cette élite, du fait qu'elle avait été héréditaire, avait ankylosé la vraie sélection sociale. Elle avait empêché son renouvellement organique par des éléments nouveaux et vigoureux venant de la masse saine du peuple. Ce grand défaut a abouti au criterium de l'élection, qui a fini, à son tour, dans le matérialisme et dans la domination des plus mauvais (2). Mais ces considérations générales sur la démocratie font moins l'objet de l'étude présente.

Il faut se borner à reconnaître qu'il y a dans toute démocratie un décalage entre la théorie et la réalité. On peut pourtant affirmer que nulle part ce décalage ne fut plus profond qu'en Roumanie, pays qui n'a pas connu la démocratie réelle et où les hommes, surtout au commencement, ne furent ni nouveaux ni sincères.

La souveraineté populaire ne fut qu'un nom et le droit électoral n'avait rien du régime représentatif. On parlait pourtant de libéralisme à l'époque libérale. En lisant ce mot, on se croirait en Angleterre.

On était loin d'avoir lutté pour les libertés pour pouvoir les comprendre.

Le peuple est resté toujours calme, tandis qu'à la surface, on faisait une toute petite gentille révolution. On croyait brûler les étapes, regagner le temps perdu, se moderniser (cela a assez dangereusement abouti) le plus tôt possible. On était sûr d'y parvenir uniquement par de nouvelles constitutions. Mais ce qui ne venait pas du peuple, ne pouvait pas retourner dans la faveur du peuple. Il ne s'agit pas que le peuple mérite certaines libertés inscrites dans la Constitution, il fallait aussi qu'il sache les défendre.

(1) C'est pour cela qu'on ne saurait avec raison prétexter de l'exemple de l'Angleterre pour défendre les systèmes des démocraties continentales. Car la démocratie anglaise fut toujours appuyée par des institutions permanentes qu'elle n'attaqua pas. De plus ses élites sociales n'ont été héréditaires, que par le droit de primogéniture. Le grand reste fut recruté par les élites précédentes, selon la loi de la sélection naturelle. Comme on l'a déjà dit en Angleterre, la noblesse fut de service, plus que de naissance.

(2) Corneliu Codreanu : Pentru Legionari, p. 387.

Il existe, en Roumanie, une soi-disante opinion publique. Elle est intelligente, elle est sensée. Elle voit le mal, elle le désigne. Pourtant peu d'hommes, même devant les pires abus, sortiront dans la rue pour défendre leurs droits. Le reste vivra toujours dans l'espoir que le voisin paiera de son risque ce qui était le droit de tous. C'est qu'il n'y a pas une conscience civique. Le peuple ne contrôle pas les abus. L'opinion publique reste inerte, ne réagit pas. Elle ne dirige pas la vie de l'Etat. Pourtant, le pays a les lois les plus modernes.

On peut affirmer qu'on est toujours engagé, en Roumanie, au point de vue de l'esprit public, dans un procès de longue et pénible évolution. Si, au point de vue formel, on s'est adapté au rythme de démocrates modernes, on manque encore, dans le fond, de ressorts nécessaires pour rendre une démocratie efficace. Les siècles d'oppression traînent lourdement dans les mœurs du pays, avec tout ce passé dont notre histoire fut tellement éprouvée.

On a une cité, on n'a pas de citoyens.

* * *

Maintenant, en ce qui concerne le plan de notre étude, nous distinguons deux grandes époques dans l'évolution du régime représentatif à travers la démocratie roumaine :

1° l'époque qui va jusqu'en 1864, époque de « la démocratie du privilège ».

2° l'époque qui va de 1864 à nos jours, époque de la « course à la traduction » (3) de la démocratie inefficace.

Dans la première époque, toute la soi-disante démocratie est accaparée et canalisée par les boyards. Presque rien pour le peuple, tout pour les boyards. Telle paraît être la devise. Le droit électoral, la vie publique, le système démocratique sont faussés. A son tour, l'idée de la représentation populaire est interprétée d'une manière originale : les boyards représentent, *de droit*, le peuple. On est loin du vote universel ou de la participation des délégués du vrai

(3) Orleano M. : Esquisse sur l'évolution Constitutionnelle de la Roumanie. Thèse, Paris 1935, p. 137.

pays, aux affaires publiques. Le régime représentatif, dans son acception normale, n'est même pas réalisé.

Pourtant, peu à peu, se font place, à travers cette période, des manifestations inspirées d'une réelle démocratie, sous la forme de tentatives de révolutions ou de projets. Elles déterminent, pour une bonne part, la charpente normative moderne à partir de 1866. Peu à peu, le peuple participe, de plus en plus, directement aux affaires publiques.

Mais, si on ne doute pas de la présence du peuple, quelle qu'elle soit, on doute de l'efficacité de son intervention.

Le défaut de cette nouvelle période, est qu'on a cru qu'il suffisait d'imiter l'organisation politique de l'étranger, qu'il suffisait d'appeler les citoyens à en jouir, comme si on pouvait imaginer n'importe quel système pour pouvoir l'introduire réellement dans la vie d'un peuple.

Maintenant qu'on acceptait le régime représentatif et qu'on commençait à l'appliquer progressivement (4), à la suite de nouvelles réformes, le principe encourait deux vices. Il souffrait d'abord du régime censitaire, qui, étant donné les circonstances économiques spéciales de la Roumanie, permettra encore beaucoup de temps au privilège abattu en droit, de se maintenir en fait, sous l'étiquette « de la grande propriété », ou des grands censitaires représentant la souveraineté nationale. Une sorte de pays légal camouflé. Le régime censitaire n'était pas en Roumanie la presque démocratie des pays occidentaux pratiquant le cens. Il n'était que la continuation moins aiguë du privilège qui avait trouvé le moyen de maintenir, en fait, ce qu'il avait abandonné dans la lutte des principes.

Le second vice dont le régime représentatif souffrait, venait ensuite du défaut de son application pratique. Les intérêts des gouvernants ou des classes sociales détenant le pouvoir ne respectaient pas et ne rendaient pas sincères cette application. Il y avait, d'autre part, le manque de réaction et de civisme de l'opinion publique qui, n'étant pas préparée à la démocratie, ne se soulevait pas contre les abus et la corruption auxquelles toute société, surtout lorsqu'elle est jeune, est sujette.

(4) Sa réalisation intégrale ne devant s'accomplir qu'en 1918.

On manquait d'éducation politique. On avait bien des principes, on n'avait pas le progrès. Abus et mauvaise foi des gouvernants, indolence et impuissance des gouvernés ; le peuple roumain ne comprit pas la valeur des principes inscrits dans la Constitution et ne s'y intégra pas réellement dans le sens des vertus démocratiques ou de l'esprit civique.

L'idéal et la garantie de toute démocratie furent toujours de s'imposer, non pas par la parole isolée de quelques inspirés, mais par l'évolution économique et l'éducation politique des classes sociales. Car ce n'est pas l'esprit civique qui est le résultat de la démocratie, mais c'est la démocratie qui est le résultat de l'esprit civique.

Nous entendons encadrer au cours de cet essai sur l'évolution du régime représentatif, des considérations plus étendues sur les transformations sociales et politiques en Roumanie. Il faut considérer que les lois et les évolutions juridiques sont le résultat de la vie et des transformations politiques. Il y a un strict rapport entre le social et le juridique. On ne peut vraiment étudier, d'une manière plus ou moins complète, l'un sans l'autre. En les étudiant détachés, isolés, on risquerait de faire un bref et froid exposé d'une évolution qui, sans la raison des choses, resterait en soi-même stérile et dépourvue d'intérêt. Il ne nous reste donc que ce moyen, pour faire comprendre l'application et l'évolution du Régime Représentatif en Roumanie, dans quelques-uns de ses aspects particuliers et intéressants.

LIVRE PREMIER

LA DÉMOCRATIE DU PRIVILÈGE

CHAPITRE PREMIER

L'IDEE DE LA REPRESENTATION POPULAIRE DANS L'ANCIEN DROIT ROUMAIN, JUSQU'A LA CONSTI- TUTION DES CARVONARI (1821).

Paragraphe I. — *Les Boyards, les Privilèges, les Divans.*

Dans l'ancien droit public roumain, toute la représentation populaire est aux mains de la noblesse.

Puisque les boyards représentent *de droit* le pays, le peuple ne participe ni directement ni indirectement, c'est-à-dire par délégués, à la direction des affaires publiques.

L'histoire des Divans et de l'idée de représentation se confond donc avec l'évolution et les transformations de la classe des boyards, et avec le changement de structure à l'intérieur du privilège. La noblesse et le statut de la noblesse roumaines ne furent pas féodaux. On n'est pas en face d'institutions. Au début, la seule noblesse constituée était la noblesse territoriale : la classe des propriétaires. La différence entre cette noblesse et la noblesse féodale, est que cette dernière constituait un attribut de la personne, et pouvait exister même sans la possession des terres. Elle ne se perdait pas en même temps que le « feudum ». Au contraire, on acquérait la noblesse roumaine, seulement par la propriété, avec les seules limites imposées par le régime de la collectivité. On perdait la noblesse, en même temps que le domaine. D'autre part, l'ennoblement ne s'effectuait pas en Roumanie par la cérémonie de l'acceptation dans

l'ordre des chevaliers, mais par une donation de terres par le Voïvode (1). C'est plus tard, quand les Roumains constituèrent des organisations politiques plus unitaires, qu'ils connurent la noblesse de fonction, qui devint la noblesse du Conseil du Prince, recrutée d'abord dans les rangs de la noblesse terrienne. Ce furent des institutions imitées des Byzantins, par l'intermédiaire des Slaves du Sud (2).

Les actes latins de Valachie distinguèrent « barones » (le personnel de la cour, noble par fonction) et les « milites terræ » (les vrais féodaux). Comme la représentation du pays était totalement dans les mains de la noblesse, de bonne heure, le Conseil du Prince fut uniquement constitué par les Boyards.

Ce Conseil appelé « Divan » était seulement un organe consultatif du Prince, dans les affaires publiques. Dans les décisions importantes, on augmentait largement, sur l'ordre du Prince, le nombre des participants, mais on y faisait entrer uniquement les Boyards qui constituaient le « pays légal ».

Ce privilège monopolisait la vie publique roumaine. Les Boyards parlaient pour le pays entier. Il en fut ainsi, soit qu'il s'agissait du Conseil du Pays (Sfatul Tarii) formé par une large participation de tous les propriétaires terriens, soit qu'il s'agissait du « Divan » qui fut une assemblée restreinte des Boyards, les plus importants par leurs fonctions ou par leurs richesses.

Comme les Roumains étaient un peuple de paysans et comme un grand nombre d'entre eux étaient au moins de petits propriétaires, la participation au Conseil du Pays (Sfatul Tarii) était établie sur de larges bases. Elle avait une nuance démocratique. Elle n'était certes pas complètement démocratique, car il restait malheureusement beaucoup de monde qui ne possédait pas de terre et donc ne participait pas au Conseil du Pays.

Avec le temps, les leviers de commande et la participation au Conseil du Prince, deviennent oligarchiques, de

(1) J.-G. Filitti : *Classes Sociales dans le Passé Roumain*. Bucarest 1925, p. 3.

(2) J.-G. Filitti : *Op. cit.*, p. 7.

par l'importance que la noblesse de fonction acquiert dans la vie publique roumaine, au dépens de la noblesse territoriale. Elle l'expropria de sa puissance et se substitua à elle par l'anéantissement économique et social de la noblesse territoriale. Il y avait un pays légal représenté par une forte et arbitraire minorité, et à côté, le pays tout court, qui n'a plus ni de voix, ni d'importance dans la vie publique.

Examinons cette évolution de plus près.

La qualité de Boyard, qui pouvait être obtenue très facilement en droit, puisqu'il suffisait d'être propriétaire foncier grand ou petit, devint avec le temps, le monopole de quelques familles. C'est ce progrès social qui explique toutes les réformes dans le fond, jusqu'en 1866. Car, de nuance démocratique, comme elle se présentait auparavant, la participation au « Divan » devint le monopole des Boyards puissants, nobles par leurs fonctions.

Distinguons d'abord, les boyards de fonction qui étaient ennoblis par la volonté du Prince, et ensuite les boyards terriens qui se trouvaient boyards par la seule possession d'un lopin de terre reçue en héritage ou donation de la part du prince ou acquis par l'introduction dans une indivision.

En effet, la propriété était familiale et constituait un dépôt sacré qui se transmettait de génération en génération. Mais elle était aussi une indivision léguée par les ancêtres (*din mosi stràmosi*) à la famille entière et non pas seulement à l'aîné, comme en Occident, de sorte que les générations présentes avaient des obligations envers les générations futures. C'est donc le régime de l'indivision à l'intérieur de la propriété : une copropriété à quote-part idéale avec une portion virile dans l'exercice de l'usufruit. L'indivision est la règle. La sortie de l'indivision est exceptionnelle. La pénétration d'un étranger, à cette occasion, est extrêmement difficile, car il doit entrer dans la famille par adoption, mariage ou fraternisation. L'achat était en outre soumis à l'approbation des autres coïndivisaires ou au droit de préférence des autres coïndivisaires (le droit de *protimisis*, institution byzantine). Les coïndivisaires pouvaient obliger les autres à leur vendre, par préférence, le lot de terre en question. Si on ne respectait pas la proti-

mis, le coïndivisaire avait le retrait successoral qui s'appelait le « retrait d'argent ».

Comment cette évolution de la propriété démocratique à la propriété oligarchique s'est-elle accomplie ?

Par l'effacement de la propriété terrienne, par la pauvreté progressive des propriétaires terriens.

C'est alors, que les nobles de fonction, qui, par leurs abus, avaient accumulé des fortunes considérables, achetèrent, peu à peu, cette propriété héréditaire, qui, épuisée, fut contrainte, par les circonstances historiques à abandonner pour de l'argent ses anciennes terres, à cause de la fiscalité excessive. Le mouvement a été parallèle à un relâchement de mœurs, en ce qui concerne l'indivision. La propriété s'est détachée du régime de l'indivision : elle s'est délimitée peu à peu, de sorte qu'elle a pu facilement être accaparée par ceux qui pouvaient, à l'abri de la fiscalité, en raison de leurs fonctions qui les en exemptaient, amasser de l'argent et en disposer.

Les anciens propriétaires, comme les serfs affranchis qui n'étaient que des hommes libres sans terre, supportèrent dorénavant de la part de l'administration phanariote (la noblesse de fonction était avec le temps devenue étrangère, turque ou grecque et considérée comme en fonction de la hiérarchie ottomane) la plus dure misère et le plus grand arbitraire.

Des hommes sans cœur et assoiffés d'argent (remplissant avec l'or des provinces danubiennes, beaucoup de poches personnelles vides ou aussi, les caisses parfois vides de la « Sublime Porte »), pressés, toujours, par de grands besoins, trouvèrent tous les moyens, avec un arbitraire resté proverbial, pour réduire l'importance des classes sociales autochtones et surtout du bas peuple, et pour rendre agonisant le patrimoine ou le capital national. Il faut lire, pour s'en rendre compte, le rapport du Prince Barbon Stirbey au général Kisseleff (3) : Responsabilité collective, répartition arbitraire des impôts, entretien des fonctionnaires tures de l'Etat par la commune, réquisitions en na-

(3) Rapport du Logothète B. Stirbey à Kisseleff. *Causeries littéraires* 22^e année (1888, pp. 738 et suiv.). — Orleano Th. Op. cit., p. 13.

ture, désarroi, insécurité. Le Prince Stirbey montre l'asservissement et la pauvreté du paysan sur les terres des boyards et conclut que non seulement tout cela était un obstacle infranchissable pour toute démocratie, mais cela aidait aussi l'évasion fiscale ; tout le monde ayant intérêt à perdre sa fortune, pour pouvoir échapper aux chicanes administratives (4).

Ce changement fondamental, dans l'aspect des classes sociales dans les Principautés, s'effectua avec l'invasion des Turcs. Ceux-ci encerclèrent progressivement les deux pays de la Valachie et de la Moldavie. Ce fut une lutte successive et une résistance acharnée (qui donna au peuple roumain de glorieuses pages d'histoire) que menèrent les deux principautés pour leur indépendance. Ce fut l'histoire de tant de princes courageux, pendant plus de deux siècles, de tant de guerriers vaillants, d'hommes prudents ou imprudents, héroïques à la fois, pleins de fidélité, de joie et d'endurance, l'histoire de tant de tempéraments nobles, tenaces à toutes les épreuves, simples et pieux à travers toutes les victoires. La Roumanie fut tout le long des siècles, ce vaste théâtre d'opérations qu'était tout le Sud-Est de l'Europe, dans le choc très rude avec lequel l'idée chrétienne (et nous savons ce que cela valait au moyen-âge) et l'idée musulmane s'affrontèrent d'une part et d'autre, du choc que les impérialismes et les intérêts turques, russes, autrichiens, se donnaient dans leurs tendances réciproques de domination. Point stratégique important, carrefour de routes, richesse proverbiale du pays, bastion politique, la terre roumaine fut un objet de légitime convoitise. Elle ne fut qu'un permanent champ de bataille.

Pour l'époque qui nous intéresse, c'est-à-dire vers le xvi^e siècle, après deux siècles de résistance, l'encerclement turque était un fait accompli. Lorsqu'on fit les premiers pas vers une entente, on respecta l'autonomie des Principautés et on leur accorda d'importants privilèges, mais on leur demanda, en échange, assistance en cas de guerre et un tribut, qui, à mesure que les Turcs commençaient à

(4) Orleano : Thèse Op. cit., p. 14.

prendre pied dans la politique roumaine devenait de plus en plus grand. On sait qu'avec le temps, profitant des luttes intestines autour de la succession du trône entre les divers boyards et à leurs familles, profitant du rôle d'arbitre de la succession, (à cause du manque d'unité de la part des Moldo-Valaques et à cause de la puissance turque, après les grandes conquêtes sur le monde musulman et chrétien), la Turquie réussit à établir, dans les Principautés, un régime qui, quoique respectant une certaine autonomie, n'en allait pas moins presque à la vassalité et aux pires abus. Les Principautés devinrent le grenier de la Turquie et, de toutes parts, l'or coulait vers Constantinople, soit qu'il s'agissait du tribut, soit de la licitation des boyards pour la succession au trône, soit de l'argent payé par les ennoblissements, soit de l'entretien des ouvriers ou fonctionnaires turcs.

Toute cette pénétration étrangère, tous ces abus, toute cette recherche d'argent, toute cette insécurité politique, ne furent certes pas favorables à une lente et sûre vie normative.. Tout était instable et improvisé. Les institutions qui sont des permanences dans la vie d'un état, ne trouvent pas un terrain propice. La noblesse territoriale perdait toute son importance.

A cause de tous ces événements, pour pouvoir créer des revenus, on ne pouvait s'en tirer, que par un échafaudage de plus en plus arbitraire d'impôts directs ou indirects. Pour pouvoir leur assurer l'efficacité, on a établi pour les propriétaires, qui étaient comme nous l'avons vu des coïndivisaires, le système de la responsabilité collective qui existait depuis longtemps en matière civile et pénale.

Les propriétaires répondent donc collectivement pour les autres coïndivisaires et pour les paysans labourant leurs terres. On sait comment, en même temps, la noblesse de fonction était acquise par le trafic d'influence et de ce fait, exemptée d'impôts, quoique largement rétribuée dans ses fonctions. Elle acquiert une importance unique dans la vie publique et monopolise presque la participation aux *Divans*. Le pays légal, à base oligarchique, commence à se constituer.

La spéculation sur les prêts de consommation (pour payer les impôts) commence : Ceux qui ont de l'argent,

c'est-à-dire le numéraire de plus en plus nécessaire, à cause de la fiscalité, *exproprient* ceux qui passent par des moments de gêne financière. Ils les dominent économiquement et politiquement. L'usure est pratiquée, non seulement par les créanciers étrangers, mais par les Princes même, les boyards hauts fonctionnaires, les boyards propriétaires, les commerçants étrangers et même les ecclésiastiques. Dans ces circonstances un grand changement social s'effectue dans les principautés (5).

C'est ainsi que de grandes familles ont perdu, tour à tour, leurs fortunes et leur importance politique, ne pouvant pas faire face, tantôt aux impôts excessifs, tantôt aux obligations d'assistance ou aux besoins d'argent en cas d'éventuel rachat des prisonniers, des mains de l'ennemi. Ces familles finissent par vendre aux usuriers les terres qui leur donnaient droit à la participation au *Conseil du Pays* et au *Divan*. Ils vendaient jusqu'à leur liberté même, pour pouvoir être exemptés d'impôts qu'ils ne pouvaient pas payer. Il est vrai que le Prince cherche à venir en aide à ces boyards, surtout aux petits qui n'auraient pas pu sans cela, résister aux vicissitudes économiques. C'est l'intérêt qui a obligé le Prince à cette mesure, car c'étaient les petits boyards et la noblesse qui formaient l'armée par son devoir d'aide au Prince.

« C'est seulement en cas de grand danger, qu'on se servait de l'armée pédestre des paysans (6). »

Ces boyards, groupés en corporations, servaient l'Etat une partie de l'année et une autre partie de l'année, ils allaient travailler leurs terres, exemptés de certains impôts, par une faveur spéciale.

Plus tard, on groupa aussi les colons dans de pareilles corporations. La responsabilité pour les impôts qu'un colon restait à payer, était toujours collective. Les chefs des corporations répondant pour tous, martyrisaient, à leur tour, tout le monde.

D'autre part les corporations des artisans commencent à se former, à mesure que l'affluence vers les villes des

(5) Filitti J.-G. : *Classes Sociales*, Op. cit., p. 5.

(6) Filitti J.-G. : *Op. cit. Classes Sociales*, p. 3.

hommes libres se faisait sentir. Cet affranchissement était effectué moyennant argent. Ces corporations convenaient parfaitement aux propriétaires de terres, de plus en plus nombreux, sur la terre indivise (7). Mais le mal ne put être réprimé. Le progrès de la noblesse de fonction, au dépens de la noblesse territoriale, s'effectuait de plus en plus rapidement. Les nobles de fonction, les dignitaires avaient pour eux la faveur princière. Ils ne payaient pas d'impôts. Ils obtenaient des exemptions pour les colons qui travaillaient sur leurs domaines et ils avaient droit à une partie de l'impôt que les corporations d'artisans qui travaillaient sur leurs terres payaient à l'Etat. Ils aidaient souvent et obtenaient, pour les citoyens, une fonction, service pour lequel ils étaient récompensés (8).

C'est par leur situation sociale que les nobles de fonction ont commencé à concentrer le domaine du pays dans leurs mains. Ces domaines considérables en propriété divisée, ils les délimitent ensuite en ne demandant uniquement que l'approbation du Prince (9). Par la force des faits la propriété indivisible cède le pas à la propriété divisible, qui est énorme par rapport à la première.

Les propriétaires en indivision restent de petits propriétaires et leur petite possession ne leur donne plus leur ancien rang. Ils ne sont plus appelés Boyards. Ils sont des « mosneni », « razesi » (10). Ils sont de plus en plus nombreux et pauvres sur la même terre. Ils n'ont plus accès au « Divan ». Ils ne sont plus le pays légal, comme ils étaient auparavant, quand toute possession de terre donnait droit au rang de Boyard et à la participation au « Divan ». Le « Divan » avait alors une participation plus populaire, maintenant, le « Divan » devient l'instrument de quelques boyards privilégiés. A côté de ce riche et privilégié pays légal, existe, de plus en plus grevé, supportant tout le poids, sans aucune participation ou importance politique,

(7) Filitti J.-G. : Op. cit. *Classes Sociales*, p. 7.

(8) Filitti J.-G. : Op. cit., p. 7.

(9) Filitti : Op. cit., p. 8.

(10) Giurescu : *Les Boyards Buc.* 1920, p. 65.

le pays fiscal. « L'essence du privilège du pays légal est de ne pas payer les impôts d'après le système appliqué au bas peuple, le privilège fiscal consiste surtout dans le fait de ne pas être confondu avec le pays (11). »

Cette nouvelle noblesse n'était même pas héréditaire jusqu'au xviii^e siècle, lorsque le Prince Mavrocordat lui constitua, en ce sens, un statut.

Des deux sortes de conseils qui existaient dans l'ancienne organisation politique roumaine : le *Conseil* (plus populaire) *du Pays* « Sfatul Tarii » et le Conseil (plus restreint) « Le Divan », on a déduit que le « Divan » était sorti du Conseil du Pays « Sfatul Tarii » (12). De la même manière que le Magnum Concilium est sorti du Wittenagemot ou l'assemblée des guerriers libres des anciens germains.

Nous savons que ce Wittenagemot se composait, au début, de *tous les hommes libres*, en âge de porter les armes. Plus tard, il se composait de *tous les propriétaires*, quand le patrimoine et les richesses s'augmentèrent, produisant une certaine différence entre les classes sociales. Avec le temps, il se composait des propriétaires les plus importants, qui pouvaient dépenser les sommes nécessaires aux voyages jusqu'à l'endroit où l'Assemblée devait avoir lieu. Ils dépensaient aussi pour la guerre et supportaient les autres charges. Ils s'appelèrent « proceres », « barones », « magnates » et on les rencontre dans toutes les Assemblées des Francs en Gaule, ou pendant la dynastie anglo-normande en Angleterre. Les hommes simples et libres « liberi homines », « servientes », « milites », se voyaient de plus en plus rarement. Les « procères » et « barones » constituèrent avec le temps le « Magnum Concilium » du Roi Anglais qui devient forcément aristocratique et exclusif, en se détachant des anciennes Assemblées libres et guerrières. On a cru voir la même évolution en Roumanie. On prétendait que le « Divan » qui avait une composition aristocratique s'était détaché de l'ancien *Conseil du Pays* « Sfatul Tarii » qui comprenait dans sa constitution des

(11) Filitti : Op. cit., p. 9.

(12) Barnoschi : La constitution des Carvonari.

éléments populaires, pour devenir un Conseil restreint et aristocratique. Cette théorie n'a pas trouvé d'unanimes adhésions. On a affirmé au contraire que les documents ne permettent pas de soutenir cette thèse (13).

Le « Divan » du Prince est aussi ancien que le Conseil du Pays (Sfatul Tarii). Ils coexistent. Le Conseil du Pays intervient seulement dans les questions les plus importantes.

Mais quoique à nuance démocratique la composition du « Conseil du Pays » n'était pas tellement imprégnée d'éléments populaires, comme le soutiennent M. Barnoschi et M. Jorga (14). Ce furent toujours et de tout temps les Boyards qui participèrent aux Conseils. Entre le « Conseil du Pays » et le « Divan », ce fut toujours une différence de sphère (quant à la participation), mais pas de contenu. Les éléments populaires qu'on invoque, ne sont pas le peuple tout entier ; ce sont seulement les propriétaires fonciers avec ou sans fonctions. Ils sont évidemment nombreux, dans un pays agricole. Ils étaient des paysans, mais ils étaient en même temps des boyards ; car ils avaient une propriété ou une fonction. Mais ce n'était pas le pays ; c'était seulement le « pays légal ». Le vrai pays ne fut jamais représenté. Les commerçants, les artisans ou les paysans qui, n'ayant pas de terres, travaillaient sur la propriété d'autrui, n'entraient pas dans la composition du « Conseil du Pays ». Il est vrai que tout homme qui avait un lopin de terre en sa possession, était boyard.

Pour tous ceux qui n'avaient pas de fonctions, la terre, de quelque étendue qu'elle fut, constituait le signe de la noblesse (15). Et le Prince Cantemir, dans son « Histoire de l'Empire Ottoman » (16) dit : « Il n'existe pas chez les Roumains un autre signe de noblesse que la terre des ancêtres qui passe en héritage de père en fils. »

(13) Filitti : Op. cit., p. 15. Les origines de la démocratie roumaine, « La vie Roumaine ». Janvier 1923.

(14) N. Iorga : Hist. de la Constitution roumaine. 23 Conférences publiées par l'Institut Social Roumain.

(15) C. Giurescu : les Boyards, Bucarest 1920, p. 7.

(16) Cantemir : Op. cit. 1876. Trad. Hodos II, p. 624. N. 34.

L'historien roumain C. Giurescu, en parlant de Cantemir, disait : « Cantemir avait parfaitement raison quand il estimait que les « razesi » qui correspondent en Moldavie aux « mosneni » de Valachie étaient nobles (17). »

Les propriétaires, voisins à un domaine, qui faisaient fonction de témoins, lorsqu'on sortait de l'indivision ou lorsqu'on vendait ce domaine, étaient appelés « mégiesi ». Or, tous les « megiesi », sans distinction de l'importance de la propriété, étaient considérés, par les documents, comme boyards (18).

« La classe des boyards comprenait tous les propriétaires agraires petits ou grands, pauvres ou riches, avec ou sans fonction. » Toute terre est terre de boyard.

Le 3 décembre 1572, le Prince Alexandre confirme aux fils de Tatuleasa de Campulung : Dragomir, Lazare et Ivasco, la propriété sur un serf acheté. A cette occasion, le Prince ordonne à ceux qui relevaient les impôts de ne leur rien prendre comme impôt « parce qu'ils sont des hommes ayant des terres, pour se reposer comme tant d'autres boyards qui possèdent des domaines et se reposent dans mon pays (19). »

Ainsi les boyards s'appelaient aussi : « megiesi », « cnezi », « judeci », « mosneni » (petits propriétaires restés en indivision ou voisins de grands propriétaires délimités).

Nous avons vu ce qu'étaient les « megiesi », « mosneni » et les « razesi ». Les « chezi » et les « judeci » étaient des hommes libres. Or, jusqu'au xvii^e siècle, ce sont seulement les propriétaires qui étaient des hommes libres. Donc les propriétaires étaient des boyards. Ils portaient, pourtant, ce titre d'hommes libres (20). Les « judeci » sont la traduction roumaine du mot slave « cneaz » maître de serfs. Les « mosneni » sont toujours des boyards, petits propriétaires. Ici les documents sont clairs et les désignent comme tels. Le mot vient de la notion « héritage » « mos-

(17) Giurescu : Op. cit., p. 32.

(18) Giurescu : Op. cit., p. 56.

(19) Doc. Académie Roumaine pach. 29, d. 254. L'original est slave avec une traduction du Lupu Dascalul. Giurescu op. cit. p. 57.

(20) Giurescu : Op. cit., p. 89.

tenire ». Les « mosneni » sont les successeurs d'un ancien propriétaire.

Or, ayant éclairci cette question, les documents qu'on avait dans le sens de la première théorie, ne démontrent pas « que le Conseil du pays avait dans sa composition tout le peuple » et « pas seulement les grands et les petits boyards », M. Filitti prétend, en reproduisant les documents cités, montrer au fur et à mesure, que la vérité historique a été toute autre.

1° Ainsi le chroniqueur Urechia dit qu'un étranger contemporain raconte que le prince Etienne le Grand mourant (1509) rassembla, sur une plaine, tous les chefs des partis et « tous les siens » pour choisir un prince.

Il ne résulte pas de là, qu'on a rassemblé le peuple, et un autre chroniqueur Nicolas Costin, en parlant du même événement dit « qu'on a appelé tous les grands boyards et tous ceux qui étaient là, à cette occasion ».

Le chroniqueur Urechia détenait ce détail de l'aveu du médecin italien d'Etienne-le-Grand. Le Prince les avait rassemblés tous « in campum dove era tutti li soi et principes et factionis utriusque » (21). Dès que son fils aîné Bogdan fut choisi, Etienne-le-Grand détermina tous les boyards à lui jurer fidélité. « Alhore tutti elixeno il fiol primozenito che era apresso di lui, quello el qual lui voleva (22). »

2° En 1457, lorsque Etienne-le-Grand monta sur le trône, il fut élu d'après le chroniqueur Urechia, « par les grands boyards et les autres boyards de condition plus modeste » ;

3° Un chroniqueur du temps de Michel-le-Brave (fin du xvi^e siècle) dit que le Prince, pour décider la lutte contre les Turcs en 1595 a rassemblé « les grands et les petits boyards de tout le pays ». Il y eut la même participation pour la succession du trône, après la mort de Michel-le-Brave, quand les boyards de Mihaiu tinrent grand conseil ;

(21) N. Jorga : 23 Conférences publiques organisées par l'Institut Soc. Roumain : Histoire de la Constitution Roumaine, p. 10, Doc. Hurmusacki VIII, p. 41. N° 50.

(22) Jorga : Op. cit., p. 10.

4° Le Document (hrisov) de Léon Tomcha 1630 contre les Grecs (surnom de ceux des Roumains qui outrepassaient les dispositions de la coutume) (23) est donné avec l'assentiment d'une assemblée composée « de tout le pays, les grands et les petits boyards, les rossi et les mazili » ;

5° Le Prince Radou Léon, fils de Léon Tomcha, dans son hrisov (document) contre les Grecs dit : « Nous avons assemblé tout le pays, les grands et les petits boyards, les rossi et les mozili, et tout le personnel de la cour (qui était composé de boyards). Nous avons décidé avec tout le conseil du pays. » Par le mot « Pays » on comprend le pays légal de boyards ; et le mot « paysan » n'avait pas le même sens que maintenant. Le mot « paysan » désignait le propriétaire qui était à son tour un petit boyard. C'est dans ce sens qu'on doit comprendre la chronique qui dit que l'élection de Petru Rares a été faite par les « boyards et le pays » ;

6° Le Prince Brancovan a été élu « par les grands boyards et ceux de second rang qui étaient à Bucarest à cette occasion ».

M. Iorga arrive à des conclusions tout à fait contraires. Il déduit une large participation du peuple en se basant sur le chroniqueur Radou Popesco (24).

La thèse de M. Iorga est que la Révolution Française n'est pour rien dans les ébauches de participation ou représentation populaire dans le droit public roumain. Elle soutient aussi que le Droit Roumain a été surpris par la Révolution Française qui n'avait rien inventé ; elle a seulement accéléré son rythme, mais ne l'a point déterminé, car le peuple, de par la constitution du pays, a participé aux actes de la vie publique. M. Iorga s'appuie, à cette occasion, sur l'aveu de Radou Popesco qui raconte que « les boyards vont au siège métropolitain. Là, ils rassemblent l'armée, font monter, sur un cheval, le Prince désigné, Constantin, et lui demandent s'il veut régner. Ils l'ont pris par les mains et l'ont poussé en avant. Brancovan chancelait et faisait semblant de ne pas vouloir. (Cette cérémonie

(23) Iorga : Op. cit., p. 10.

(24) Radu Popesco : Magasin historique V, pp. 93, 5.

est intéressante car c'est ainsi qu'on faisait à Rome, quand on choisissait le Pape. Le devoir de l'élu était de refuser et de se cacher, pour être ensuite amené de force sur le trône pontifical ; c'est donc une ancienne coutume en rapport avec de très anciennes mœurs du peuple romain.) Les cloches sonnèrent, trois salves de canon donnent le salut pour la proclamation du nouveau prince, les musiciens jouent ».

Le Chroniqueur continue : « Ils sont entrés dans la Cour Princièrè *avec le peuple*. A l'église on le met sur le trône, tandis qu'on lui crie : Heureuses années. » Suit le discours du Prince aux boyards : « Est-ce qu'il vous faut celui-là à tous ? » Et tous répondaient : « Nous le voulons tous, nous le désirons tous. » Ils jurent ensuite, sur la croix, fidélité devant les archevêques. Quoique M. Iorga déduit de ce passage une large participation populaire, le document pourtant ne paraît pas assez clair. La participation populaire est normale et a l'air de l'assistance habituelle à toutes les grandes fêtes. Le peuple n'a pas une participation constitutionnelle. Il est vrai que M. Iorga apporte des documents plus clairs, en ce qui concerne la participation effective du peuple dans le « Conseil du Pays » (Sfatul Tarii).

7° Lorsque Etienne-le-Jeune, fils de Bogdan et petit-fils d'Etienne-le-Grand, est mort (xvi^e siècle), Petru Rares fut élu, parce qu'il était de souche princièrè, par les boyards et le pays. Mais comme on l'a déjà expliqué « le pays » ne veut pas dire le « peuple », mais le pays légal composé par les propriétaires de terres et les boyards de fonction, petits et grand boyards. La même expression « le pays », on la trouve, lorsque Petru Rares étant mort, tout le pays investit comme prince Ilias-Voda, et quand Ilias-Voda abandonna la foi chrétienne, pour passer à l'islamisme, étant jugé comme renégat, on lui substitua son frère Etienne, qui fut élu « par les boyards et les *habitants du pays* ».

Voilà donc une phrase qui peut soutenir les affirmations du savant roumain M. Iorga.

8° Un autre document dit que Basile Lupu (xvii^e siècle) est monté sur le trône, choisi non seulement par la Cour, mais « *par la collectivité des paysans* ». On rencontre pour la première fois cette expression dans les documents.

Tout le peuple criait : « Que le vornic Basile Lupu soit Prince. » Mais, on ne sait pas si, dans le document, on se réfère au peuple ou aux propriétaires paysans qui avaient rangs de petits boyards. En tout cas, en donnant au mot son sens le plus large, il s'agit de manifestations isolées et surtout de l'inexacte compréhension de l'expression « pays ». Il ne s'agit pas, en conséquence, d'une institution de droit public ; autrement les documents seraient de beaucoup plus riches en informations. Cela aurait constitué un aspect trop intéressant pour la vie de l'Etat, pour ne pas devenir de notoriété publique, pour rester encore dans le domaine de la controverse.

Toute l'évolution de la démocratie roumaine et de la vie politique en Roumanie, eut été toute autre, si la Révolution Française avait trouvé vraiment ce peuple participant à la vie de l'Etat ou contrôlant les actes de ses délégués. On n'aurait plus le droit, en ce cas de parler d'institutions politiques sans bases réelles, de principes politiques superficiels, sans une vie organisée et sans efficacité pratique. Les révolutions démocratiques s'effectuèrent par le peuple de plus en plus conscient, ayant à sa tête les villes et l'évolution économique favorable, les bourgeois et la bourgeoisie. Or, la Révolution Française ne trouva en Roumanie, ni la bourgeoisie, ni les bourgeois, ni commerce, ni industrie, ni prospérité des villes, ni des conditions de capitalisme ou de vie économique favorables à la démocratie et à la participation du peuple aux affaires publiques. Elle trouva les boyards et le pays plat dans une misère sans bornes. Dans ces conditions, le peuple peut faire des révolutions, mais ne peut pas, par une génération spontanée de démocrates, assurer au pays son régime démocratique ou son régime représentatif. Et puis, il paraît difficile de voir comment cela pouvait convenir au carvonari et à la réaction des boyards qui commencera en 1821 et demandera l'abolition du régime des Divans du temps des Phanariotes et la réintroduction du régime d'avant les Phanariotes, c'est-à-dire du régime que nous venons d'examiner, régime à large participation populaire, au dire de M. Iorga. Car, on verra que la réaction des Carvonari est une réaction et surtout une prétention du privilège. Elle

est anti-démocratique. Ce n'est pas un mouvement inspiré des besoins du bas-peuple. On voulait seulement la situation d'avant les phanariotes, parce qu'alors les petits boyards avaient aussi la participation au Divan. Depuis les Phanariotes, le Divan était formé seulement par les grands boyards.

9° En fait de documents, on peut citer encore le hrisov du Prince Constantin Mavrocordat sur les « vecini » rendu à l'Eglise de Trei-Erarhi, à Jassy en 1749. Le hrisov porte 170 signatures. On n'a pu en déchiffrer que 70 qui étaient des signatures de clercs ou boyards de tous les rangs. Le Prince a confirmé la décision de « toute la collectivité ecclésiastique et de tous les boyards du pays ».

L'étude de ces documents permet non seulement d'affirmer la thèse de M. Iorga sur la participation populaire au « Conseil du Pays », mais aussi la thèse de M. Barnoschi, d'après lequel les « Divans » sont sortis du « Conseil du Pays », suivant la même évolution d'après laquelle le « Magnum Concilium » était sorti du Witenegamot german.

C'était autre chose que le Witenegamot où le peuple était constitué par tous les hommes libres (milites, liberi homines, servientes) et c'était autre chose que le Conseil du Pays (Sfatul Tarii) qui était seulement le *pays légal*, l'élite de la nation consciente composée par les grands boyards et les petits boyards.

Les Divans ne furent pas successifs et ne sont pas sortis du « Conseil du Pays ». Ils coexistèrent tous les deux.

Au temps des Phanariotes, il est intéressant de remarquer une nouvelle évolution dans la constitution des Divans. A partir de cette époque, ils ne furent plus constitués par les boyards de tous les rangs, comme auparavant, mais par les grands boyards, uniquement les plus hauts dignitaires. Cette évolution des divans est la clef de la constitution démocratique de plus tard, la constitution des Carvonnari de 1821. Aux temps des Phanariotes, la noblesse de fonction prend une importance de plus en plus grande. Elle forme de plus en plus exclusivement les Divans et l'emporte définitivement sur la vieille noblesse. En même temps, le Divan prend une importance unique, car le Conseil du Pays disparaît. Les boyards se divisent en trois clas-

ses. Au Divan n'ont accès que les Grands. La seconde et la troisième catégorie des boyards avaient les mêmes attributions que la première. Elles étaient seulement hiérarchiquement inférieures. Après la répartition des boyards en trois classes, c'est toujours la première classe qui monopolise tous les privilèges, soit les grandes fonctions dans l'Etat, soit la participation unique au Divan. Elle est surnommée la protipendade. Les boyards de seconde et troisième classe, ne sont même plus consultés. Et tout cela, à partir de la première moitié du XVIII^e siècle, car auparavant, les petits boyards avaient le droit d'être consultés, d'entrer et de siéger dans les Divans.

Proprement dit, on entendait par protipendade, les cinq premiers d'entre les grands boyards qui occupaient les ministères (protos : premiers et pendes : cinq, en grec). Mais, en fait, elle était dans la main de 20 familles, tout au plus. C'était donc une oligarchie (25). De toute cette situation est sortie la lutte de la petite noblesse contre la protipendade qui seule avait, maintenant, droit d'entrer aux Divans.

Cette lutte contre la protipendade fut influencée en Moldavie par les revendications des petits boyards polonais réfugiés qui, influencés, à leur tour, par les idées d'égalité de la Révolution Française, voulurent imposer, en Pologne, aux grands boyards l'égalité dans le privilège. Les doléances de la petite noblesse (chleahtha) furent repoussées parce qu'elles empiétaient sur la grandeur et le privilège des grands boyards.

Les boyards polonais « firent revivre la conception que l'Etat devait se confondre avec l'ensemble de la noblesse évincée de ses droits par une poignée d'aristocrates » (26).

Une autre influence sur l'esprit dans lequel fut menée la lutte des petits boyards, fut déterminée aussi à l'occasion de l'annexion de la Bessarabie à la Russie en 1812, par le statut des classes sociales russes et surtout de la noblesse (dvoriantstvo).

(25) Filitti J.-G. : *Classes Sociales*, p. 11.

(26) Filitti J.-G. : *Des origines du Régime Représentatif en Roumanie*, extraits des doc. franco-roumains 1931, p. 3.

Il s'était produit, auparavant, une rupture entre la petite noblesse de province (on sait qu'elle était nombreuse et ouverte à tout le peuple) et l'aristocratie qui dirigeait les grandes affaires. Après l'annexion de la Bessarabie en 1812, on accorda, vers 1818, un autre statut à la noblesse en Russie : un statut d'égalité entre les boyards de la petite et de la grande noblesse et le libre accès des deux, aux plus grandes fonctions. C'est l'esprit de cette lutte qui passa la frontière en Moldavie et qui prit l'aspect d'une opposition des petits contre les grands, contre la protipendade, au nom des grands principes démocratiques.

Pour ce qui est des Divans, l'initiative dans ces Divans appartenait au Prince qui cumulait le pouvoir judiciaire exécutif et législatif. Le Prince était très puissant parce qu'il avait le droit de vie et de mort sur ses sujets. Il avait la propriété de tous les domaines de l'Etat. Donc, la propriété familiale se confondait avec la propriété de l'Etat. Jusqu'à nos temps, la puissance du Prince Roumain était la même que pendant le règne des Capétiens. Il avait aussi « le *dominium eminens* » sur les propriétés particulières.

La caractéristique politique de la Valachie et de la Moldavie est qu'exposées à de nombreuses invasions et à une permanente insécurité, elles ne purent pas se développer tranquillement à l'abri des inquiétudes et évoluer progressivement dans leurs institutions. C'est pour cela qu'elles conservèrent une organisation d'état primitive et simple, sans complications, pouvant s'adapter à tous les besoins. Il était normal que la personne du Prince devint particulièrement importante. Il fallait la défendre, lui assurer l'autorité, combattre victorieusement l'ennemi, distribuer la justice, trouver l'argent nécessaire aux combats ou expéditions.

Le Prince administrait effectivement. il était « ministre unique d'un seul et grand département où se concentraient toutes les affaires publiques qu'il résolvait personnellement et journallement » (27). Il était aidé dans cette tâche, à titre consultatif, par le Divan de ses conseillers, les grands

(27) J.-G. Filitti : *Rapide coup d'œil sur l'ancien Droit Public de Roumanie*, p. 275, dans *Mélanges Paul Negulesco*. Bucarest 1935.

boyards héréditaires ou titulaires de grandes fonctions. Ces divans, quoiqu'aristocratiques, jouèrent un grand rôle dans le passé national roumain. Tout ce passé est sillonné de luttes pour l'autonomie et l'indépendance, de la résistance à toutes les convoitises de la part des grands Empires qui se disputaient sous l'apparence de nobles principes de secours et de la liberté de vivre, l'influence respective dans les principautés. Il est long ce passé et nous en aborderons les côtés historiques proprement dits, dans la mesure ou la situation internationale ou le jeu des intérêts diplomatiques ont contribué à l'évolution du régime démocratique et par suite du régime représentatif en Roumanie.

« Cet esprit démocratique s'infiltrait dans les Principautés, à la fois par les marchands qui dans leurs cargaisons apportaient aussi des livres, par les professeurs grecs des hautes écoles de Bucarest et de Jassy dont plusieurs avaient achevé leurs études en Allemagne ou en Italie, par des éléments cultivés des armées étrangères d'occupation, par les princes phanariotes dont la plupart avaient reçu une éducation très soignée et connaissaient l'italien et le français. L'organisation intérieure des principautés reste néanmoins la même, car leur dépendance politique et économique de la Porte, l'instabilité des Princes, les occupations étrangères rendaient impossible toute réforme sérieuse et avant tout l'établissement d'un budget (28). »

C'est ainsi que malgré les tentatives et une lutte pour la démocratie sincère qui seule exprimerait les vœux du bas pays, la représentation du peuple n'a pas de chance, dans la première moitié du XIX^e siècle. Elle est accaparée par le privilège des boyards qui appliquent l'égalité seulement pour eux-mêmes et à leur avantage seulement. La voix des vrais démocrates, à base de large représentation du peuple reste encore isolée et étouffée. Ce fruit n'est pas encore assez mûr. Ce qui est à remarquer, c'est que cette protipendade était profondément nationaliste. Quoique antidémocratique (29), cette protipendade des divans était raffinée,

(28) Filitti : *Mélanges Paul Négulesco*, op. cit., p. 279.

(29) Filitti : *Classes Sociales*, op. cit., p. 13.

car elle était imbuë de la culture occidentale et de l'idéologie française du xvm^e siècle, par les Français émissaires, commerçants ou agents diplomatiques, les intellectuels grecs et les fils des boyards qui achevaient leur vie à Paris. Cette protipentade était nationaliste, parce qu'elle était foncièrement conservatrice. Parce que la patrie résumait pour elle le *statu quo* des privilèges. Elle était contre les Grecs, parce que ceux-ci étaient leurs redoutables concurrents dans la répartition de ces privilèges. Les patriotes sont ceux qui luttent contre les Grecs. Nous verrons qu'ils ont réussi sur Toudor Vladimiresco qui avait commencé la lutte contre tous les privilégiés (même s'ils étaient des boyards roumains).

Pour chasser les Grecs, ils ont essayé de le convaincre que ce sont seulement les Grecs phanariotes qui portent la responsabilité du malheur dans le pays. Mais, tout en étant nationaliste, cette protipentade était profondément égoïste. Elle considérait comme inadmissible la participation d'une autre classe à la tête de l'Etat. C'était seulement les familles puissantes et éclairées qui pouvaient être conduites par les intérêts généraux du pays. Les boyards, indépendants par leurs situations, se considéraient comme les seuls dépositaires du bonheur de la nation.

La nation n'existait pas par elle-même. Il n'était même pas question du régime représentatif. C'est contre les boyards de première classe que ceux de second et troisième rangs prennent position. Mais, à leur tour, ils ne luttent pas pour le droit du peuple, mais pour leurs droits à eux, pour l'égalité entre le privilège de la protipentade et le leur. Ils invoquaient les principes de la Révolution française, dont ils étaient imbus, et qui avaient une certaine influence sur eux. Ils adoptent la Déclaration des Droits de l'Homme, dont les principes et l'esprit se manifestaient dans les cafés et les clubs. On verra, à l'application de ces principes, à quel point tous ces hommes étaient sincères. On chantait « ça ira » et on a même une expression en roumain « filfison » qui désigne un superficiel galant et imitateur grossier, dérivation mal prononcée des premiers mots de « Vive le son du canon » du chant révolutionnaire, qui était, à cette époque, à la mode en Roumanie.

Tout l'esprit de la Révolution française devint en terre roumaine une pure hypocrisie. On s'agitait à la surface et on pensait aux profits particuliers, sous le paravent des idées généreuses. Le peuple n'en fut pas touché, et malgré toutes les belles phrases, il continua à être laissé en infériorité ; il ne participa pas aux élections ; il n'envoya pas de délégués. Tout n'était qu'un étalage de principes. Pour que ces principes devinssent organiques et efficaces, il aurait fallu toute une autre mentalité sociale que celle dans laquelle la Révolution française a surpris les pays roumains.

Pour voir à quel point ces principes ont pu plus tard être déformés contre le peuple, on n'a qu'à étudier cette mentalité des classes dirigeantes, pour voir ce qu'on pouvait devenir entre leurs mains, la souveraineté nationale ou l'idée de représentation populaire. C'est un bien sombre tableau, car si on comprend qu'un pays, malgré lui, puisse être le théâtre de luttes qui le dépassent par la fatalité historique, lui arrachant même l'indépendance, on ne comprend pas ceux qui dirigeaient le pays dans des moments très difficiles, après avoir manqué à leurs devoirs les plus élémentaires et renoncé à toute attitude, vinssent ensuite agiter la démocratie et les principes, parler au nom du peuple, se constituer en ses représentants, se considérer *de droit* comme ses représentants, comme si le peuple n'avait pas existé pour eux.

Tout ce procès est l'effet d'une contagion d'atmosphère de cet empire ottoman aux mœurs orientales et luxurieuses. Car depuis la moitié du ^{xvii}^e siècle plus les Turcs sont influents, plus les mœurs se relâchent, les anciennes et grandes vertus s'effacent tandis que grandissent le servilisme, la soif d'argent et l'intérêt personnel. Il faut décrire cette mentalité pour entrevoir la chance des grands principes. En parlant de cette époque qui contraste beaucoup avec les époques antérieures, l'historien roumain Xenopol dit : « Le patriotisme des boyards était loin d'être un sentiment abstrait et surtout désintéressé, comme il se cristallise aujourd'hui, de temps en temps, dans quelque figure exceptionnelle. Il était plutôt la somme, la résultante des intérêts individuels ; ce qu'on pouvait voir même dans la dénomi-

nation du mot « patrie » (mosia) qui signifiait la propriété privée de la terre. C'est pour cela qu'il ne faut pas qu'il nous paraisse étrange de voir les chroniqueurs et les documents accusant les Grecs à cause de deux motifs : d'abord parce que ceux-ci prenaient la place des boyards dans les grandes fonctions, ne leur laissant aucun moyen d'amasser des fortunes, ensuite parce que les Grecs auraient pu arracher aux pays roumains de grosses sommes » (30).

Avant les Grecs, c'étaient les boyards, les créanciers du pays, qui opprimaient le peuple. Avec les Grecs qui détenaient surtout les fonctions de relation avec l'étranger et la Porte, une grande source de revenus, pour laquelle il n'y avait pas de compte à rendre, s'était éteinte.

Alors les boyards réactionnèrent sous la forme patriotique. En fait, la véritable source de leur mécontentement était toute autre (31).

Les boyards accusaient les Grecs de changer les fonctions, de profiter du pays sans pitié, de pratiquer l'usure, de ne pas tenir compte des mœurs du pays, de faire de mauvaises lois, d'annuler les bonnes et d'augmenter les traitements des fonctions pour se constituer des fortunes.

Mais, au fond, ces boyards craignaient la concurrence de l'élément étranger dans « l'exploitation du paysan ».

Les boyards de ce temps-là étaient vénals, traîtres, dans la boue comme toute cette époque, imitant ce qui se passait, alors, à Constantinople, où on trahissait l'Empire pour de l'argent. Les chroniques sont pleines de trahisons, de faits réprouvables, d'amitiés qui se reprennent ou se relâchent brusquement, selon les nécessités du moment et des intérêts d'argent, pour finir dans le sang et la trahison. Cette époque de la fin du ^{xvi}^e et du ^{xvii}^e siècles fut vraiment honteuse. L'historien Xenopol se demande avec raison si ces hommes n'avaient pas complètement perdu la notion de l'honnêteté. L'injustice était tellement répandue qu'on avait perdu la no-

(30) Xenopol : Histoire des Roumains de la Dacie trajane. Bucarest Edit III, vol. III, p. 136.

(31) Xenopol : Op. cit., p. 139, vol. III.

tion de la justice. A tel point, qu'on prenait pour légal ce qui était profondément illégal.

De cet état de décomposition, de paralysie du corps national, c'est seulement la situation internationale, qui, à cette époque, sauva le pays de ses voisins.

On a eu beaucoup de mérite, à travers notre histoire. Nous avons eu des époques glorieuses et nobles, mais nous avons eu aussi de la chance, car nous avons traversé des époques ignobles où le pays fut très près de sa fin.

A quelque chose malheur est bon.

Ce qui a sauvé la Roumanie, en ces temps, fut « la rivalité des alliés voisins — Pologne, Russie, Autriche — d'une part, et d'autre part l'entêtement de la Turquie qui ne voulait pas la céder, en raison des richesses qu'elle représentait, et du fait qu'elle était une trop importante source d'argent, élément nécessaire au bonheur de l'empire ottoman. Et quand cet empire ne put plus la défendre de ce vaste procès de désagrégation, sous les vagues du temps qui l'enveloppaient de toutes parts, en lui brisant la coquille, en la faisant sombrer, la Roumanie fut la barque frêle et légère qui vogua vers un bord lointain mais sûr » (32). Ce fut pour plus tard, à l'époque de la renaissance, car il a fallu du temps et une évolution assez longue. Pour se rendre compte de l'état d'esprit de la classe dominante qui allait donner plus tard, à la Roumanie, une démocratie tellement vantée, on n'a qu'à regarder les événements de 1774, autour de la paix de Kuciuc-Kaïnargi.

Les boyards étaient à faire passer les deux principautés aux mains des Russes et à leur Impératrice Catherine II. Ils se seraient conformés, en cela, au testament politique de Pierre-le-Grand et à la politique traditionnelle de la Russie, qui voulait s'étendre jusqu'aux Détroits des Dardanelles et du Bosphore vers Constantinople, considérée comme la clef de l'Orient.

La Russie profita, en Pologne, comme dans les autres pays chrétiens, des luttes pour la foi, et sous le prétexte de

(32) Xenopol, *Op. cit.*, p. 143, vol. VIII.

protéger les pays chrétiens de la péninsule balkanique, elle s'arrogea le droit de s'immiscer progressivement dans les affaires des deux pays, créant une politique pan-slave et englobant aussi dans son acception les pays moldo-valaques.

Les boyards se prêtèrent à ce jeu et dans un cadre solennel jurèrent la foi à la Russie. Le Baron Empt reçut l'hommage du pays, avec un faste inaccoutumé. La Russie avait l'air d'avoir été priée d'intervenir et d'accorder une grâce singulière en protégeant les principautés. Considérant les principautés comme un pays slave, elle le proclama dans divers manifestes, comme dans une lettre, écrite par l'Impératrice en janvier 1769, au Ban de Craïova Pârvou Cantacuzène. (Les Cantacuzène montrèrent un grand dévouement à la Russie ; mais ils craignaient les Turcs aussi et Michel Cantacuzène passa la frontière après la Paix de Kuciuc-Kaïnargi.) Dans une audience impériale, des députés tombèrent aux genoux de l'Impératrice en déclarant qu'ils étaient des serfs très soumis et qu'avec des genoux pliés comme ceux de fervents prieurs, ils tombaient sur les traces des pieds de son Hauteur (33).

Voilà l'état de servilisme des boyards roumains, voilà la mentalité avec laquelle devaient s'appliquer, peu de temps après, les principes des droits de l'homme et de la représentation du peuple. A l'époque de la Paix de Kuciuc-Kaïnargi, les boyards firent une demande de nouvelle organisation du pays. Elle manquait de patriotisme et d'esprit démocratique. Cette demande fut inspirée et déterminée, dans la coulisse, par la Russie qui ne voulait paraître trop en vue. Cela lui aurait donné un caractère agressif contre la Turquie et lui aurait ôté avec toutes les sympathies, sa position de défenseur des petits pays (34).

Les boyards veulent, alors, entre autres choses, une aristocratie de 12 boyards de première classe à la direction du pays. Ces boyards détiennent les fonctions pendant un maximum de trois ans. Puis d'autres grands boyards sui-

(33) Archives roumaines 152. 159. Xenopol, p. 125, op. cit., vol. IX.

(34) Xenopol : Op. cit., Tome IX, p. 129.

vaient, par élection, à la direction des affaires. Donc, les boyards, et seuls les boyards, avaient un rôle de première importance. Ils avaient l'administration, la justice, les impôts. Ils fixèrent une rotation pour pouvoir venir tous au pouvoir. Ce droit fut accordé même aux « mazili » pour pouvoir refaire leurs fortunes. Pour ces privilèges, ils renoncèrent à l'indépendance économique et politique de pays. En ce qui concerne les Valaques, la soumission et l'humiliation fut plus complète ; ils demandèrent l'incorporation à l'empire russe.

« Que notre pays soit incorporé aux districts que le trop puissant empire russe dirige ! » « Nous demandons que les lois et les règlements russes soient établis pleinement dans notre pays, parce qu'à cause de l'inconséquence des Turcs, ils sont tombés, tout à fait, en désordre. »

On était tout près de la russification du pays. Le tableau moral est inutile à commenter.

La paix de Kuciuc-Kaïnargi mit fin à cette situation désavantageuse. Cette guerre fut désastreuse pour la Turquie et elle augmenta de beaucoup le prestige de l'Impératrice Catherine II. Mais par les résistances de la Turquie, par son entêtement à les défendre, les pays moldo-valaques furent sauvés des Russes. Ce fut un pas, timide pour le moment, de la part de la Russie, dans la politique des Principautés, pas qui ne tardera pas à devenir sûr et ferme. Dorénavant, ce sont les époques de luttes continues entre la Russie et la Turquie, dont le théâtre d'opération et d'occupation furent bien entendu les pays roumains. Ce fut la guerre de 1752, la guerre de 1806-1812 avec l'occupation des pays roumains, avec les incessants abus des armées d'occupation.

Voilà donc une époque d'influence étrangère qui laisse des traces profondes dans les mœurs politiques comme dans les dispositions normatives du droit public. Pendant tout ce temps, les Divans fonctionnent sous le nom de Comités et sous la direction de deux hauts fonctionnaires russes. Un président à Jassy et un vice-président à Bucarest. Ces deux hommes, avec les ministres des finances des Divans, détenaient, en fait, le pouvoir, parce qu'ils avaient de l'argent, ainsi que de bon ou mauvais gré les autres boyards des

Divans devaient les suivre pour être maintenus dans leurs fonctions (35).

Quant au peuple, il va de soi que sa situation était loin d'être florissante. Il se trouvait dans une inégalable-misère. Dans un ouvrage parlant du régime représentatif et qui déjà se permet assez de licences historiques afin de faire comprendre l'ensemble social sur lequel viendront s'appliquer les principes des révolutions modernes, il serait abusif de lui en décrire l'état. Tout ce qu'on peut dire est qu'il était malheureux, « qu'il était taillable et corvéable à merci ».

Il n'y avait pas de vie commerciale avec une classe de commerçants, son état de culture était minime. De la bourgeoisie, de l'industrie, on ne parle même pas. C'est une population massive de paysans, dominée économiquement et politiquement par une classe abusive et égoïste de boyards corrompus et pliés tantôt aux intérêts de la Porte, tantôt aux intérêts de la Russie.

C'est la politique du plus fort.

Cette situation dure bien entendu jusqu'en 1822, quand on est pourtant, d'après les constatations officielles à la veille de la démocratie. On verra ce qui en sortira. Après la révolution de Toudor, la constitution des Carvonari ne réalisera pas le régime représentatif. Le principe se brisera contre la réalité roumaine. Pour l'époque dont nous nous occupons, en ce moment, il n'en est même pas question.

Pendant des siècles de domination, les armées qui se livraient bataille sur cette terre et qui, à tour de rôle, pillaient, saccageaient, dévastaient, corrompaient, ont imprégné tour à tour leurs mentalités, leurs abus, leurs méthodes, leur civilisation. Elles ont amené le pays à la ruine morale et matérielle. Elles ont anarchisé les mœurs, renversé l'ancienne hiérarchie basée sur l'héroïsme et la valeur personnelle, enraciné son état d'esprit de corruption dans lequel la Roumanie allait vivre longtemps encore.

Le joug turc, comme le mécanisme de la distribution

(35) Chronique de Zillot le Roumain, p. 86. Doc. Hurmuzaki. Doc. sup. Tome II, p. 542. — Xénopol, op. cit., p. 286, Tome IX.

de fonctions, vers lesquels tout le monde se pressait, firent une grande brèche dans les vieilles et simples mœurs des hommes honnêtes d'autrefois. A tout cela, s'adjoignaient les Grecs Phanoriotes, qui, par leurs services serviles, avaient tiré une formidable autorité en délégation de la Porte. Ils sont parvenus aux plus grandes fonctions, ils furent princes et grands boyards pendant plus d'un siècle et amassèrent de formidables fortunes, en usant de tous les moyens. Ils avaient donné l'exemple, et quand ils se retirèrent, avec le réveil de la conscience nationale, ils laissèrent toute la vie publique roumaine profondément imprégnée de leur esprit et de leurs méthodes.

Ce tableau constitue l'explication et le cadre de nouveaux mouvements qui vont surgir. Il montre combien peu l'esprit de cette époque était préparé à la démocratie. C'est guidés et dominés par cet esprit que les boyards commenceront bientôt à agiter des idées généreuses et à se vanter de la démocratie. Les décors changent ; les acteurs restent les mêmes.

Il est sorti pourtant, à cette époque, et de ce profond état d'humiliation, un mouvement sincèrement démocratique qui venait du peuple et qui était conduit par un homme du peuple, un homme nouveau. Il proclamait la souveraineté de la Nation et s'il avait réussi, il aurait peut-être organisé, ouvert l'ère nouvelle de la démocratie, il aurait pu peut-être, au moins jusqu'à la fin, par une véritable révolution, rompre les chaînes de l'oligarchie des boyards, abolir en fait les privilèges, appeler le peuple à la vie constitutionnelle, imposer de profondes réformes agraires, préparer une société bourgeoise et libre.

De par son caractère social, ce fut malgré tout une lutte noble et fière. Toudor brilla seulement comme un éclair dans la nuit où se cachait le privilège.

Paragraphe II. — *Le mouvement de Toudor Vladimiresco et les premières tentatives de réformes démocratiques.*

La révolution de Vladimiresco ne réussit pas. Le privi-

lège, comme les circonstances historiques, ont été les plus forts. Après avoir détourné la révolution de son caractère social propre, par l'œuvre des boyards, on fit disparaître Vladimiresco sur l'ordre du chef de l'Etérie grecque.

Toudor Vladimiresco représentait le vrai peuple. C'était un démocrate sincère, et c'est pour cela qu'il ne fut qu'un isolé.

De par l'échec de son mouvement, il fut plus intéressant pour l'histoire que pour le droit public. Le mouvement a eu un début social. Il tendait à l'abolition des privilèges, en faveur du peuple. S'il avait abouti, il eût été intéressant de suivre l'organisation de la participation populaire à une éventuelle Assemblée. Même dans l'hypothèse d'une inefficacité des principes posés (étant donné l'état de civilisation de la masse paysanne, de son inculture, de sa pauvreté économique, du manque de bourgeoisie, de commerce ou d'industrie, du manque d'éducation civique), le mouvement aurait ouvert la voie (au moins par son caractère propre et révolutionnaire lors d'une organisation constitutionnelle) aux réformes plus larges et plus radicales.

La démocratie ne parlait pas cette fois-ci d'une belle phrase prononcée du haut des tribunes officielles. Elle parlait de la souffrance, de la défense des libertés du peuple, et continuait avec le bout de l'épée l'œuvre artificielle des statuts. Elle contrastait en cela par la force et la sincérité, avec le mouvement des boyards, égoïste et antidémocratique, voulant l'égalité, mais seulement à l'intérieur de leur classe. Le nationalisme des boyards était d'opportunité. Il concordait et s'harmonisait avec des intérêts particuliers.

Nous allons voir que cet état de choses s'est prolongé jusque dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

Quand nous disons « boyards », nous les entendons en tant que tendance générale, en parlant de leur caste, de leurs privilèges et de leur état d'esprit. Car, il y eut aussi, parmi eux, tout le long du XIX^e siècle, d'heureuses exceptions, des têtes et des cœurs généreux, qui luttèrent vraiment pour les droits du peuple. Ce ne serait pas leur rendre justice que de ne pas s'en souvenir.

Toudor Vladimiresco cherchait à obtenir deux choses :

1° Commencer des négociations directes avec les Turcs, pour obtenir l'abolition des privilèges et (ce qui nous intéresse particulièrement) la représentation et la participation du peuple aux Divans.

2° Renverser le régime Phanariote et détruire la puissance et l'influence grecques dans les pays roumains.

Dans sa première tâche, il ne fut aidé par personne. Seul le peuple le comprit, le peuple parmi lequel il jouissait d'un grand prestige.

Dans sa seconde tâche, il fut aidé par un certain nombre de boyards qui signèrent un acte dans lequel ils reconnaissaient que Toudor luttait pour les intérêts du peuple et contre les étrangers. Ce sont ces boyards qui firent dévier l'idéologie révolutionnaire de Toudor, changeant son caractère social et lui imprégnant un caractère politique national.

Car, au début, on luttait contre tout ce qui était boyard, *contre tout privilège*. Plus tard, *contre tout ce qui était boyard ou privilégié grec*. Le mouvement de Toudor, tout en servant les intérêts du pays, ne desservait pas tous les boyards.

Était-ce vraiment une belle évolution ou une habileté diplomatique qui déterminaient Toudor, en face de tant d'obstacles, de les séparer et de les asservir, tour à tour, pour pouvoir les vaincre tous, plus tard ? On ne le sait pas. La révolution de Toudor n'aboutit pas. Il fut assassiné sur l'ordre d'Alexandre Ipsilanti, le chef de l'Étérie grecque. Il fut attiré dans un piège, trahi par des soldats mécontents de sa grande sévérité et des peines qu'il appliquait à ceux qui volaient en route ou manquaient de discipline. Il mourut, taillé en pièces, à coups de sabre.

Ajoutons que l'Étérie grecque était le mouvement de résurrection et de lutte pour l'indépendance grecque du joug des Turcs. Ce fut un mouvement qui, d'ailleurs, a abouti à cette indépendance. Nous n'en retracerons pas l'histoire. Il suffit de dire que les relations de sympathie de la société grecque avec la France étaient fort étroites. Elle fut très sensible aux idées de la révolution. La Russie soutint, aussi, jusqu'à un certain point, l'Étérie, surtout parce

que le ministre des affaires étrangères russe, Capo d'Istria, était grec. Tous ceux qui luttèrent contre la Turquie, servaient aussi les intérêts politiques de l'Étérie. C'est cette Étérie, que Toudor rencontra sur son chemin et qui lui fut fatale.

Ipsilanti chercha un moment à s'appuyer sur lui, mais voyant que Toudor ne luttait pas contre les Turcs, mais contre les Grecs et le régime phanariote, il se détourna de lui et trouva vite l'occasion de le supprimer.

Toudor s'était élevé, par ses mérites, aux rangs de la noblesse. Il était « sluger ». Pourtant il ne pouvait pas oublier le peuple : il le représentait. Mais il n'eut pas le temps ni la chance de concrétiser ses projets dans des formules ou normes constitutionnelles.

Les proclamations de Toudor montrent qu'il parle pour et au nom du peuple : « Jusqu'à quel point, supporterez-vous que ces monstres, de quelque nation qu'ils soient, vous sucent le sang ? Ces monstres, vous les connaissez bien, ce sont les Grecs et nos boyards, tant ecclésiastiques que laïques. » (36).

Dans une proclamation, qui date d'après certains auteurs du 20-25 janvier 1821, il soulève le peuple, pour reprendre « les biens et les fortunes de ces tyrans de boyards qui les ont amassés par des illégalités ». Il veut que le peuple soit représenté par des hommes du peuple. Il faisait, en cela, la vraie révolution.

Il dit : « Venez tous, mes frères, pour détruire le mal par le mal, pour qu'on puisse vivre et qu'on choisisse, parmi vos chefs, ceux qui sont les meilleurs. »

« Combien de temps s'est-il passé, depuis que nos larmes n'ont plus séché ? (37) ».

Il pense à une Assemblée, au sein de laquelle, le peuple enverrait ses délégués et où il assisterait même à ses débats.

Dans ses proclamations, Toudor convoque tous les Rou-

(36) Albina Pindului : Reproduction de la proclamation de Toudor. Xenopol, op. cit., Vol. X, p. 52. Craiova 1874.

(37) Aricesco : Révolution Toudor Vladimiresco p. 28 ; Vartosu : 1821, p. 22. Bucarest 1927.

main, là, où se réuniront les délégués, à l'Assemblée instituée pour le bien du peuple.

Le peuple devra obéir « aux commandements des chefs de cette assemblée ». Dans une pétition que Toudor a rédigée à Tismana et adressée à Dervich Pacha, le muhavize de Vidin, il signe : « Tout le Peuple Valaque ». Il dit : « Les princes du pays avec les boyards grecs et roumains, s'unissant tous, ont pillé et dévasté nos fortunes, à tel point que nous sommes restés seulement avec nos âmes, priant qu'on envoie notre pétition à la trop puissante Porte pour qu'elle prenne pitié de notre pauvreté et envoie un émissaire impérial (turc) à Bucarest, chargé de faire une enquête et constater la détresse dans laquelle nous sommes tombés, à cause de ces loups sans pitié. » (38).

On voit que l'insurrection n'est pas dirigée contre les Turcs, ni contre le statut politique actuel dans les principautés, mais contre le statut social, contre le privilège, contre les boyards. Une pétition, en même sens, est adressée aux Russes (39). Toudor annonce aux Turcs, que jusqu'à ce qu'ils envoient un commissaire d'enquête, il ira à la tête de son armée, à l'Assemblée Nationale de Bucarest. Comme il n'était pas contre eux, il donnait toutes les assurances nécessaires :

« Il faut que Votre Honneur sache que notre révolution ne va à l'encontre de personne d'autre que les boyards, qui ont déconsidéré nos droits, droits accordés par le trop puissant Empire. » (40). Toudor assure qu'il n'arrivera rien aux sujets turcs.

Dans la pétition au Sultan, datée de janvier 1821, il raconte avec beaucoup de tristesse « les peines sans fin que le peuple souffre, à cause de l'union des boyards avec les princes envoyés, depuis quelque temps, pour diriger ce peuple abandonné aux mains des ennemis du puissant em-

(38) Aricesco : Op. cit. Vol II, p. 31. 32.

(39) D'après une dépêche du comte Capo d'Istria à Pini, février 1821, reproduite d'après Prockesch. — Osten III, p. 58 ; Xenopol, op. cit. X, p. 58.

(40) Aricesco : Op. cit. II, p. 32.

pire et du peuple roumain » (41). Toudor dénonce tous les malheurs du pays, les profits des boyards et des princes, la turpitude des mœurs, la pauvreté des paysans. Il justifie la révolution, en disant qu'il a fallu d'abord prendre les armes et ensuite envoyer une supplique au Sultan, car toutes les suppliques envoyées auparavant sont restées sans réponse. Il est grand temps de les punir car, « impassibles », les boyards assistent, sans les empêcher ou les surveiller, à la fuite des princes, après avoir tout volé, au grand jour et à la vue de tout le monde (42). Toudor est pour un prince national. On le sait par un rapport de l'Ambassadeur des Deux Siciles à Constantinople (43).

Dans une lettre (44) envoyée au clucer Const. Ralet, le préfet du district de Mehédintzi, il demande aux boyards : « s'ils n'ont pas assez d'avoir dépouillé de toutes leurs fortunes les misérables paysans, qui sont tombés plus bas que les morts dans leurs tombeaux. Car le peuple ravagé par les boyards est chagriné et furieux contre eux. »

Aux boyards des divans, il explique que le peuple « ne s'est pas soulevé, conduit par le caprice, mais parce qu'il est pauvre et miséreux dans ce pays malheureux et parce que les dirigeants, auxquels il a été confié, l'ont mené au plus grand désastre. » (44).

Il écrit la même chose au district de Romanatz, montrant que ne pouvant plus supporter le malheur, toute la province s'est soulevée.

Voilà donc, au début du xix^e siècle, l'affirmation des droits du peuple et le commencement de l'idée de sa souveraineté sortis de la réalité sociale roumaine, comme une expression propre de conception politique et sans avoir subis d'autres influences que celles des nécessités immédiates du peuple roumain.

Les boyards protestèrent par le Dragoman. Les Caïmacans, qui étaient de hauts dignitaires dans le pays, ayant

(41) Aricesco : Op. cit. II, p. 32.

(32) Aricesco : Op. cit II, p. 32.

(43) Filitti : Troubles sociaux, p. 47 ; Otetea : Contrib. à la question d'Orient, p. 326. Buc. 1930.

(44) Aricesco : Op. cit. II, p. 47 et 52.

le rôle de lieutenants princiers, s'inquiétèrent de toutes ces revendications et affirmations audacieuses. On envoya le vornic Nicolas Vacaresco pour étouffer, à tout prix, la révolte. Toudor lui déclara (45) : « Je ne me suis pas soulevé avec ceux de ma nation contre l'Empire, mais voyant le malheur des pauvres et prenant pitié de leurs soupirs, je n'ai pas pu souffrir davantage. D'une part, j'ai envoyé à la Porte une pétition, et d'autre part j'ai pris les armes pour combattre les boyards. »

Aux accusations des boyards qui le désignaient comme prévaricateur, il répond : « Il paraît que le peuple, avec le sang duquel s'est nourrie et enrichie toute la caste des boyards, n'est rien, et que vous appelez « patrie » seulement ceux qui volent le pays. Comment pouvez-vous négliger que je sois, moi, jugé seulement par des prévaricateurs, tandis que les prévaricateurs sont jugés par tous les peuples. »

« Pourquoi est-ce que vous ne pensez pas que la patrie, c'est le peuple ? Car moi, je ne suis pas autre chose qu'un homme pris par le peuple malheureux et spolié par la caste des boyards, pour le défendre et pour crier sa justice ! La bande de voleurs n'aime pas cela et a soulevé des armes de mort contre la patrie et le peuple. » (46).

Mais Toudor, avec le temps, ne frappait plus tous les boyards. C'est pour cela, qu'il ordonnait à ses soldats, de ne détruire que les fortunes injustement accumulées. Était-il, en cela, une dupe des boyards ? Nullement. Il n'était pas leur instrument et restait sur ses anciennes positions. Il représentait le peuple, sa souveraineté, son droit de parler. Il s'était allié avec une partie des boyards, seulement pour donner plus de poids à son mouvement et tenait les clefs de la situation par la force de son armée. Les boyards, bon gré, mal gré, devaient le suivre.

Il y avait, en effet, deux partis de boyards. Les uns

(45) Mémoire anonyme dans la revue *Tocilescu* II, p. 386 ; Xenopol : *Op. cit.* Tome II, p. 59.

(46) Aricesco : *Pp. cit.*, p. 74 ; Dârzeano, *Trompeta Carpatilor*, p. 2003.

suivaient Toudor, les autres le combattaient. Parmi ceux qui suivaient Toudor, il y en avait de très intéressants, comme : Baleano, Filipesco, Scarlat Gradisteano, Nicolas Văcăresco, Câmpineano, Michel Filipesco, Stéphane Balaceano. Il fallait beaucoup de souplesse à Toudor, entre Ipsilanti d'une part et les Turcs d'autre part, entre la majorité des boyards qui le regardaient avec méfiance et le caractère social de son mouvement. C'est pour cela, qu'en apparence, Toudor se montrait vague dans ses projets. Il ne dénonçait plus les boyards, mais les princes. Il parlait de l'ennemi du peuple en général, sans en préciser le contenu. Depuis, tous ces boyards contribuèrent, peu à peu, à imprimer à son mouvement un caractère national, plutôt que social. Le mouvement, de plus en plus, donnera l'apparence d'un mouvement de libération contre les Grecs, contre les princes et les boyards grecs, pour un prince autochtone.

A Bucarest, où Toudor était entré à la tête de son armée, il attend avec l'*Assemblée du Peuple* l'arrivée du commissaire d'enquête turc. Les Turcs regardaient avec sympathie son mouvement. Ils s'étaient rendu compte qu'on ne s'était pas soulevé contre eux. On a, en ce sens, le rapport du 13 avril 1821 du pacha de Vidin au Sultan, dans lequel il explique la cause de la révolution et sa justification (47).

Le 13 mars 1821, Toudor avait fait aux 56 boyards qui approuvèrent sa politique, dans une déclaration, le serment de respecter et reconnaître « le temporaire gouvernement du pays ». Mais déjà dans sa proclamation du 20 mars, lors de son entrée à Bucarest, il accompagne cette confirmation de la réserve suivante : « Si je suis convaincu que ce gouvernement est vraiment utile à la patrie et de grande nécessité à tout le peuple. »

Toudor s'allia aux boyards patriotes. Les autres s'enfuirent à Brasov en Transylvanie. Comme preuve de cette alliance, il y a une supplique des boyards au Cabinet de Pétersbourg, dans laquelle ils justifient l'insurrection contre les princes et les boyards étrangers (48). Dorénavant la

(47) Erbiceanu, p. 373 ; Xenopol, p. 62, op. cit. t. X.

(48) Aricesco : Op. cit II, p. 126.

nouvelle caractéristique du mouvement c'est le front commun contre les étrangers, le respect des anciennes obligations envers les Turcs. C'est pour cela que, le 27 mars, dans une pétition à la Porte, présentée par le baron Stroganoff (49) et par Metternich, les boyards disaient que « si le pays avait perdu les anciens privilèges d'autonomie et si le peuple, dans son désespoir, avait recouru aux armes, ce n'était pas à cause des boyards roumains, comme le peuple pouvait le penser, mais à cause des princes étrangers auxquels nous devons nous soumettre, forcés par les circonstances. »

Lors de ce mouvement, « les boyards valaques ont été en état de prendre, maintenant, en considération les plaintes du peuple. » (50). La formule du compromis et leur justification n'étaient pas mauvaises. Toujours est-il que les véritables intentions des boyards furent connues lorsqu'ils demandèrent, pour toute réforme, le bannissement des phanariotes et le rétablissement des anciens privilèges. Ils ne demandaient rien pour le peuple et ne lui constituaient pas de projets de réformes démocratiques.

Le compromis se présentait de la manière suivante :

1° L'intransigeance d'autrefois ne devait s'appliquer dorénavant qu'aux privilégiés étrangers. En ce qui les concerne on reste sur les vieilles positions : L'abrogation de tous les privilèges.

2° En ce qui concernait les boyards roumains, Toudor, à côté des boyards qu'il maintenait, reconnaissait tous les droits au peuple et instituait la participation égale du peuple aux plus hauts rangs, d'après le mérite et non seulement d'après la naissance.

Il avait même écrit aux boyards de Brasov en avril 1821 (51) une lettre en les invitant à oublier les querelles et à travailler unis avec les boyards de Bucarest, contre l'ennemi commun. C'est une lettre reproduite d'après Iaco-

(49) Vartosu : Op. cit, p. 96 ; Hurmusaki X, p. 565 ; Stroganoff : Pour calmer un peu les craintes du peuple, nous avons pris le parti d'adresser la supplique ci-jointe à la Sublime Porte.

(50) Condicta des Archives de l'Etat N° 123, p. 196.

(51) Vartosu : Op. cit, p. 95.

venco (52), probablement fonctionnaire au consulat russe de Bucarest. Quoiqu'il les invitait à collaborer, il maintenait intactes les revendications du peuple, car « les fils de la patrie sont décidés à mourir pour gagner leurs droits ». Depuis ce moment, Toudor eut Ipsilanti contre lui.

Toudor avait observé que l'empereur Alexandre de Russie, suivant les suggestions de Metternich, était moins enthousiaste pour l'Etérie. De cela, Toudor fut informé, d'une manière plus précise par Oudritzki, le chancelier du consulat autrichien. A son tour, Ipsilanti même, avait reçu, en ce sens, une lettre de Laybach, localité où se trouvait Capo d'Istria. La lettre fut envoyée par Stroganoff, l'ambassadeur russe à la Porte (53).

Des boyards comme : Bals, Ionitza Sturdza, Petre Sturdza, Rascano, Constantin Cerchez, soutenaient Toudor qui, dans une entrevue avec Ipsilanti, lui déclara nettement que la place des Grecs était en Grèce et non pas sur le territoire roumain.

Une conséquence des idées de Toudor et d'Ipsilanti était, en ce qui concerne le régime représentatif, le projet du boyard Grégoire Baleano daté de Campoulung, 20 avril. Baleano soumettait à Ipsilanti le projet d'une nouvelle constitution. Il reproduisait dans ce projet quelques idées sur le régime représentatif qui avaient été exposées par Ipsilanti le 19 avril à Târgoviste, dans une proclamation aux Roumains. Avant de partir pour sa patrie, Ipsilanti avait remercié ce pays hospitalier pour l'accueil qu'il lui avait fait et avait exposé les principes d'une nouvelle organisation de l'Etat.

Le projet de Grégoire Baleano prévoyait à part un prince autochtone et la séparation du pouvoir législatif de l'exécutif, une Assemblée de députés représentant toutes les classes des citoyens, sans le consentement de laquelle on ne déterminerait plus les impôts. C'est donc le premier projet plus précis d'une Assemblée représentative. Cette Assemblée écartait, pour la première fois, les différences de classes so-

(52) Moldavia-Valachia, p. 33-37, lettre XI ; Vartosu, op. cit., p. 95.

(53) Filitti : Troubles sociaux de 1821, p. 57, Bucarest 1932.

ciales et réglementait une large participation populaire à la direction des affaires publiques. On ne sait qu'elle aurait été la forme de l'expression démocratique que Toudor aurait donné à la volonté populaire dont il était le promoteur. En tout cas, il est intéressant de constater le nouvel esprit de ces deux insurrections et de tirer des conclusions sur l'atmosphère qui commençait à se dégager. Elle nous aide à suivre et à comprendre la réalité sociale sur laquelle les normes de plus tard viendront s'appliquer et elle constituera l'ensemble expliquant non seulement la société roumaine, mais aussi les particularités de l'évolution de régime représentatif en Roumanie. Le mouvement de Toudor avait représenté, à travers la démocratie roumaine, l'unique manifestation réelle de la volonté du peuple, pour ses droits dans la vie de l'Etat.

CHAPITRE DEUX

(1821-1828)

LA CONSTITUTION DES CARVONARI, LES NOUVELLES TENDANCES ET L'IDEE DE LA REPRESENTATION POPULAIRE.

Premier Paragraphe : *Le Mouvement nationaliste,
les Projets, la Constitution des Carvonari.*

C'étaient le privilège et le jeu de ses intérêts qui inspiraient le mouvement nationaliste et le carvonarisme des boyards. Après la révolution de Toudor, ce sont toujours les boyards qui, parlant au nom de la démocratie, détenaient le monopole de la vie publique. Du choc de leurs intérêts respectifs sont sortis et les projets et les constitutions qu'ils intitulèrent libérales. Le mouvement nationaliste des boyards était anti-phanariote. Les raisons sociales, on les a mentionnées ailleurs.

Les Grecs avaient exproprié les boyards de leurs attributions et de leurs privilèges. Le nationalisme des boyards n'avait réellement d'autre tendance que de rétablir leurs anciens privilèges et de refaire un ancien équilibre longtemps rompu en leur défaveur. Il se manifestait d'une manière sporadique en Moldavie en 1778, avec Jean Cuza et Manolachè Bogdan qui avaient protesté contre le prince phanariote Constantin Moruzzi.

Ce nationalisme se manifestait en 1771, en Valachie, avec Candesco contre le prince Ipsilanti. Il avait continué en Valachie avec les boyards Scarlat Campineano, Milcoveano, Vulturesco, Gigartu, Jean Faca, que persécutaient le

Prince Ipsilanti parce qu'ils avaient commencé « de répandre des intrigues et des mots ignobles ».

Mais si les boyards prenaient position contre les étrangers, ils n'en étaient pas moins pour le *statu quo* social et ils sauront défendre leurs privilèges de classes. Barnoschi (1) cite le serment des boyards : « De ne pas laisser les étrangers ou les autochtones s'immiscer ou de provoquer des intrigues touchant à l'honneur de la classe des boyards. » Et de plus en plus, l'aspect de leur lutte, en tant que classe sociale, se complique d'une lutte à l'intérieur de leur classe sociale ; d'une lutte entre les petits boyards dépossédés de leurs anciens privilèges, contre les grands boyards, contre la protipentade, qui avait accaparé, à son unique profit, tous les honneurs, toutes les attributions. Ces petits boyards, qui demandaient le rétablissement de leurs anciens privilèges d'avant les phanariotes, avaient trouvé un magnifique tremplin idéologique dans les idées révolutionnaires, dans les idées démocratiques. Comme ils les ont employées, ni pour le pays, ni pour le peuple, mais pour leurs droits à eux, pour le privilège et l'égalité de tous les boyards, ils ont faussé avec cela l'évolution de la démocratie roumaine, créant des apparences et l'écartant quant au fond de son vrai but : le peuple.

Tout autre serait l'aspect de la démocratie roumaine, toute autre son efficacité, tout autre l'aspect de la représentation populaire, si cette lutte pour le privilège n'eût pas existé. Elle se manifeste en 1804, en Moldavie, avec une proclamation des boyards de la classe moyenne « qui a fait beaucoup de mauvais sang à la protipentade » (2). Ils s'intitulent novateurs. Ce sont les futurs « carvonari », les futurs libéraux qui prendront toujours parti contre les boyards conservateurs.

Dans le chemin de leurs revendications, les boyards de Moldavie, par leurs écrits et pressions politiques, les boyards de Valachie, par l'adhésion de Toudor Vladimi-

(1) Bernoschi : Origines de la Démocratie Roumaine, p. 67.

(2) Filitti : Orig. de la Démocratie roumaine. La Vie Roumaine, nov. 1922, p. 176.

resco, déterminèrent un mouvement d'émancipation nationale.

Il est à remarquer que Toudor, en février 1821, à côté d'autres revendications, demanda le « paiement et la fixation des impôts, pour 7 ans, par une Assemblée Nationale » ; chose symptomatique, car on sait que c'est par cette question que débutèrent tous les parlements : le Parlement anglais, les Etats Généraux. On peut juger de la distance qui sépare la convocation de Philippe-le-Bel ou la Magna Charta Libertatum en Angleterre, des premiers trébuchements démocratiques en pays roumain, pour se rendre compte quelle différence pouvait exister entre une démocratie évoluée presque sans à coups, mûre et consolidée par l'esprit et l'histoire des revendications et de la défense des libertés du peuple anglais ou français d'une part, et la démocratie à tout prix (et surtout à quel prix) des principautés danubiennes d'autre part.

Quelles difficultés d'adaptation ! quelles circonstances sociales à vaincre, quels défauts ou manques à remplir ! quelle légère naïveté de soutenir sans réserve, l'efficacité d'une démocratie forgée de haut en bas, en moins d'un siècle !

L'esprit de cette sincérité démocratique, ou plutôt l'aspect réel des revendications des boyards dans leur lutte pour l'égalité entre tous les privilégiés, peut largement être envisagé dans leurs différentes demandes ou projets qu'ils soumettaient aux puissances étrangères.

1° En 1802, les boyards reçoivent un *hâti-shérif* de Constantinople, leur reconnaissant, une fois, avec les privilèges du pays envers la Turquie, leur privilèges à eux ;

2° En février 1822, les boyards émigrés en Transylvanie envoient un projet qui critique âprement les Phanariotes, en montrant tout le malheur qu'ils ont répandu dans le pays, et exige que la Porte leur concède les anciens privilèges accordés du temps de Mehmet IV. Parmi tant d'autres revendications, les boyards demandèrent aussi un conseil, sorte de parlement autochtone, pour décider sur toutes les questions. Mais malheureusement le projet contenait seulement une affirmation de principe. Il n'en précise par

la réglementation (3). Le projet distribue toutes les fonctions ou attributions dans l'Etat aux boyards qui sont loin de renoncer aux privilèges. Au contraire, ils se trouvent tranquilles maintenant, à l'abri de la concurrence étrangère ;

3° Le projet Villara de février ou mars 1822. Ce projet a été soumis au consul russe Pini. Décrivant l'état du peuple et justifiant la révolution de Vladimiresco, il demandait une assemblée composée de l'évêque métropolitain, des évêques, des boyards siégeant dans la capitale et des députés (boyards) envoyés par les districts (4). Le budget serait fixé par cette assemblée. Elle rédigerait tous les cinq ans. L'agent diplomatique Bois-le-Comte prétend dans un rapport en 1837 que ce projet fut rédigé ou en tout cas traduit par le français Coulin, au côté des boyards de Brasov. Il fut remis au tsar, au Congrès de Vérone. On ne sait pas, car le projet ne spécifie rien, si cette assemblée était constituée seulement pour la rédaction du budget ou si elle devait avoir une fonction plus générale dans le pays, ayant un caractère de Chambre des Députés. Les projets des boyards moldaves ou valaques, quoique imbus de nationalisme, ne demandaient que des privilèges de classes. Ils demandaient pour les boyards roumains, soit la gestion des monastères et de terres leur appartenant, soit le monopole des fonctions, soit l'éloignement du clergé étranger, soit l'impossibilité pour les étrangers de devenir des boyards.

4° Voici un des projets de réforme fait par des boyards conservateurs de Valachie. Il fut rédigé en 1821. Il est intitulé « La réorganisation du pays après les maux qu'il a subi de la part des étrangers ». Il demande à la place du Prince « un Divan » composé de l'évêque métropolitain et de quatre grands boyards. On est en face d'un projet tout à fait oligarchique. On demande aussi un second Divan composé du clergé, de grands boyards et d'un légiste (nomicos). On voit que c'est toujours à l'intérieur du privi-

(3) Filitti : *Troubles sociaux*, p. 85.

(4) Filitti : *Op. cit.*, p. 96.

lège qu'on organise en matière législative. Il n'existe ni représentation ni participation du bas-pays.

Le projet de 1821 contient nombre d'autres mesures plus spéciales et ne faisant pas l'objet de notre étude : mesures administratives, judiciaires ou réglementations du pouvoir législatif. On doit noter les mêmes desiderata nationalistes : l'éloignement des étrangers des fonctions. Les étrangers n'auront plus la permission de faire du commerce ou d'exercer un métier ;

5° Contre les princes phanariotes, les boyards de Cernautzi (la protipentade réfugiée) ont envoyé, à Silistrie, le boyard Bals, en octobre 1821, avec un projet demandant, pour le pays, les anciens privilèges. Ils ont demandé, en outre, un Conseil de boyards, avec un Président à la place du Prince. Le projet ne contenait aucune revendication, en ce qui concerne le peuple ;

6° D'autre part, les boyards novateurs (les carvonari de Jassy) envoyèrent une pétition dans laquelle ils demandaient aussi des privilèges, mais pour tous les boyards, sans différence de classe. Ils demandaient, en outre, un Prince élu sur la foi et la garantie de la collectivité (obstea).

Le Pacha de Silistrie préféra la pétition des boyards libéraux de Jassy, parce qu'ils étaient recommandés par le régent Vogoride.

L'assemblée législative n'était conçue par ces boyards que composée par le clergé, les boyards, et les députés boyards envoyés par les districts pour fixer le budget annuel et les impôts. On verra cela, lorsqu'on examinera la Constitution des Carvonari.

En décembre 1821, la Sublime Porte déclare qu'elle accepte une députation. On envoya une délégation des deux principautés qui avaient exposé leurs revendications. Leurs doléances étaient les mêmes que dans les projets qu'on a examiné plus haut. Les demandes des deux délégations envoyées en Silistrie en 1821, furent fondées en une seule. On donna, ensuite, satisfaction aux revendications nationalistes des boyards. On leur donna un prince autochtone (les progressistes gagnèrent sur ce point). On éloigna le clergé étranger et on institua les Roumains à la tête des

services publics et des fonctions. On écarta les étrangers de la possession des terres, mais on ne fit rien pour l'institution d'une Assemblée législative et encore moins pour une large représentation du peuple. Ces deux dernières pétitions nous mettent en présence de deux partis de boyards, après 1821.

A. — Les grands boyards, les conservateurs exilés en Boukovine, Bessarabie, Transylvanie.

B. — Les petits boyards qui étaient restés dans le pays : les libéraux. Ces derniers comptaient aussi dans leurs rangs quelques grands boyards plus généreux et plus larges d'esprit.

Les grands boyards étaient pour l'oligarchie et nous avons vu qu'ils avaient demandé par le boyard Bals un comité à la place du Prince, un Conseil ayant à sa tête un chef boyard. Ils ne voulaient pas de prince, parce qu'ils ne s'entendaient pas sur sa personne. Ils étaient en outre de farouches défenseurs du monopole de leurs privilèges.

Les libéraux, les carvonari, ayant à la tête le vistiernic Roznovanu et le spatar Ion Sandu Sturdza présentèrent leur pétition à Mehmet Siri le pacha de Silistrie. Avec la recommandation de Vogoride, ils eurent plus de succès que Bals, peut-être parce qu'ils laissèrent entendre à Vogoride qu'ils allaient le demander comme Prince, à la Porte. Bals, le délégué des grands boyards, renonça, devant cette situation, à demander un gouvernement aristocratique et un Comité de boyards, à la place du Prince. Il reçut pour cette concession la place de régent. Après les satisfactions reçues de la part de la Porte, ce furent toujours les Carvonari qui rédigèrent, en 1822, un projet de Constitution. Cette Constitution porte leur nom. La date de sa rédaction est sujette à controverse (5).

M. Barnoschi (6) montre que Michel Sturdza écrivait

(5) Filitti : *Origines de la Démocratie Roumaine*, op. cit. nov. 1923, p. 181.

(6) Barnoschi : op. cit., p. 57.

en 1823 que le Prince avait permis aux carvonari de se rassembler et de voter la constitution « qu'ils avaient rédigé l'année dernière ». Elle fut intitulée « Demandes ». Mais ces Demandes ne sont pas identiques à celles de mars ou d'octobre 1821 quoiqu'elles contenaient presque la même chose.

Ce projet des Carvonari « est une amplification et une codification à la manière de tant d'autres projets de réformes valaques ou moldaves » (7). Il fut rédigé probablement à Sculeni par le grand Vornic Draghici, Braesco et Roznovanou (8). On voit, par une lettre du Vornic Negel à son frère l'évêque métropolitain Veniamin qu'il connaissait, dès le 9 avril 1822, le projet des Carvonari qu'il confondait d'ailleurs avec la pétition adressée à la Porte par les boyards de second rang. Il désignait dans cette lettre deux boyards, Draghici et Braesco, qui s'étaient unis en ce sens avec un boyard de la protipentade, le vistiari Iordache-Rosetti-Rosnovanul. Il montrait que le but de cette Constitution était l'égalité entre les boyards et « l'accès aux fonctions sans distinction de rang pour les boyards » (9).

La Constitution avait 77 points et le jeune Ionica Taut contribua pour une large part à sa rédaction. La Constitution, quoique d'allure démocratique et proclamant des principes nouveaux, se réduisait, quant au fond, à l'égalité des droits entre boyards de tous les rangs (10). A côté des revendications nationales contre les étrangers, il y avait toute une déclaration des droits de l'homme et comme principes nouveaux, la liberté du commerce pour le pavillon national, la liberté du commerce pour les roumains.

Mais l'élection du Prince était toujours faite par le clergé et les boyards. Le peuple ne participait pas et n'envoyait pas de délégués. Les impôts étaient librement consentis par la nation. On entendait par nation, les boyards de tous les rangs. Pour les Carvonari, la nation était for-

(7) Filitti : op. cit., p. 182.

(8) Filitti : op. cit., p. 14, janvier 1923.

(9) C. Erbiceanu : Hist. de la Métropole moldave, p. 220. Filitti, p. 56, op. cit.

(10) Barnoschi : op. cit., p. 138, 162, 163.

mée par la partie consciente du peuple (11). Celle-ci est représentée par les boyards de *tous les rangs* qui forment ensemble la collectivité des boyards (l'obstea). Or, comme cette collectivité ne pouvait pas participer toute entière à l'expédition des affaires ou à la législation, elle se déléguait des représentants. En ce qui concerne notre sujet la Constitution des Carvonari prévoyait: 1° une Assemblée, sorte de chambre des députés, qui portait le nom de Sfat (conseil). Cette Assemblée organisait la représentation des districts, par des députés (1). Elle s'adjudgeait des prérogatives plus importantes que le Hospodar même. En vertu de ces pouvoirs, elle s'arrogeait le droit de se prononcer en dernière instance, sur tous les litiges, en soumettant à sa sanction ou annulation, toute sentence du Prince.

2. — La Constitution chargeait l'Assemblée de l'assentiment des investitures dans tous les emplois. Le Prince était obligé de s'adresser à l'Assemblée des boyards, pour toutes les investitures faites. Car, quoique ce fut lui qui nommât les fonctionnaires, il lui fallait l'approbation du Conseil.

3. — Cette Assemblée avait le droit de connaître toutes les affaires, tant politiques que civiles, et d'en décider en dernier ressort. Elle s'appropriait ainsi le pouvoir judiciaire législatif et exécutif et elle transformait le Prince en un simulacre passif d'autorité. Elle faisait les lois, elle était toute puissante dans l'état.

Cette Chambre, toute puissante, appelée « Conseil », était composée du clergé, des boyards de la Capitale et d'un député boyard par district, seize en tout. Les députés étaient à vie. On était encore loin de la vraie démocratie.

Cette Assemblée, aux dires de M. Barnoschi (12) était une institution fort importante, convoquée par le Prince ou se réunissant automatiquement. La participation populaire et la représentation de la nation (même dans le sens que lui attribuaient les boyards) apparaissaient alors, sous

(11) Filitti : op. cit., p. 185.

(12) Barnoschi : op. cit. p. 168.

l'influence des événements comme la solution la plus parfaite du problème de la démocratie, le moyen technique le plus sûr pour la réalisation des grands principes révolutionnaires.

C'est pour cela, que la Chambre est exaltée et accaparante. Dans le cumul des prérogatives, elle présente l'aspect des premières assemblées législatives du temps de la Révolution Française ou les pouvoirs de l'Assemblée ou de la Convention étaient presque absolus et tyranniques. Donc la Chambre oligarchique était l'essentiel de la constitution des Carvonari. Mais il faut avoir le courage de le dire. Au point de vue juridique, cette Assemblée de la constitution des Carvonari était l'expropriation du pouvoir du Prince, par une oligarchie de boyards, carvonaires ou non, qui justifiaient leurs actes, en se couvrant d'une certaine apparence d'institution démocratiques. Cela rappelle la Magna Charta Libertatum que les barons arrachèrent au Roi et à leur profit et qu'ils firent passer pour le triomphe de la démocratie.

Comme on l'avait dit, ces boyards, sous le prétexte de représenter la nation, s'immisçaient dans le judiciaire comme dans l'exécutif. Ils statuaient en dernier ressort. Il n'y avait même pas de séparation des pouvoirs.

On ne peut donc comparer cette Assemblée à aucun Parlement démocratique. Appeler quelques centaines de petits boyards au Conseil de Famille du Prince, à côté des grands boyards qui ne voulaient pas abandonner leurs avantages, se couvrir pour cela de quelques articles et paragraphes sur les libertés publiques, ce n'était pas là une démocratie. C'était du chantage constitutionnel au nom du peuple, de « la nation » qui n'avait aucun droit et qui ne participait pas, ni comme masse électorale, ni par ses délégués, à la gestion des affaires publiques. La France a connu elle aussi des époques de gouvernement d'Assemblée ou conventionnel. C'est surtout au début de la Révolution, les premières Assemblées, ne faisaient du pouvoir exécutif qu'un délégué, un commis (13).

(13) Barthélemy : Précis de droit constitutionnel, p. 78.

Mais, c'était au moins la Révolution du peuple. Ce n'était pas des Assemblées de la noblesse, comme dans la constitution des Carvonari.

La Constitution du 3 septembre 1791 à suffrage censitaire et indirect, permettait aux électeurs primaires de désigner les autorités communales et les juges de paix. Et le centième des électeurs qui remplissaient pour toute la France la fonction d'électeurs directs à l'Assemblée Législative, désignaient aussi les évêques, les juges, les administrateurs de département ou de district. Ils n'étaient même pas l'Assemblée Législative ; ils étaient au moins un centième des sans-culottes, électeurs primaires, envoyés par le Peuple, expression de sa volonté et non pas un Comité de Boyards s'arrogeant le droit de souveraineté nationale.

Dans une séance du 5 mai 1790, Barnave avait dit à l'Assemblée Constituante : « Le pouvoir administratif sera subordonné au pouvoir législatif ».

La Constitution de 1791 attribuait à la Chambre (14) la haute police administrative. « Elle consistait dans le droit de dissoudre les corps administratifs. » Quand le Roi suspendait les administrateurs, la Chambre, en vertu de sa haute police administrative avait le droit de lever ou maintenir la suspension.

On est allé plus loin en France. Certains comités issus de la Chambre détenaient en délégation le pouvoir exécutif. Ce furent le Comité de la Sûreté Générale, le Comité de Salut Public. Mais c'est parce que les représentants du peuple, dans la Convention, les avaient trouvés nécessaires.

Et même des constitutions où la tendance d'isolement des pouvoirs se réalisait au maximum, laissaient échapper des interventions du Législatif dans les attributions de l'exécutif. Ainsi, dans la Constitution de l'An III, les cinq commissaires de la Trésorerie Nationale étaient élus selon l'article 315 par le corps législatif (15).

Dans une séance à la Convention du 10 mai 1793, Dan-

(14) Esméin : *Eléments de Droit Constitutionnel*, Tome I, p. 517.

(15) Esméin : *op. cit.*, p. 517.

ton s'exprimait ainsi : « Il faut que le pouvoir exécutif soit élu par le peuple » (16).

Condorcet, quoique du même avis, voulait pourtant un gouvernement fort. Il admettait le contrôle de la Chambre. Mais ce contrôle devait s'arrêter devant la stabilité et l'indépendance de l'exécutif. Le 28 février 1793, il s'exprimait à la Convention lors de la présentation d'un projet de Constitution, de la manière suivante (17) :

« Les agents de l'exécutif doivent être essentiellement subordonnés à la puissance législative, ou le principe de l'unité d'action serait violé. »

Mais il n'était pas pour un contrôle abusif, tyrannique, car « les institutions d'un peuple libre ne peuvent offrir l'image d'une dépendance servile ». Les membres du Conseil ne sont pas les créatures du Corps Législatif. Les agents de l'exécutif ne sont pas nommés, mais ils ne peuvent pas non plus être destitués par les représentants du peuple.

Il y eut en France, même aux époques politiques et constitutionnelles les plus troubles, des hommes sages et honnêtes qui montraient jusqu'où pouvait aller le pouvoir du peuple lui-même.

En 1848, après la campagne des banquets pour l'extension du suffrage, après la chute de Louis-Philippe, la Constituante chargea de l'exécutif un comité de cinq (18). Ce comité détenait le pouvoir exécutif en délégation de la part de l'Assemblée. C'est à cette Constituante de 1848 que Grévy proposa un amendement.

« L'Assemblée Nationale délègue le pouvoir exécutif à un citoyen qui prend le titre de Président du Conseil des Ministres. Il est toujours révocable. »

L'amendement fut repoussé par 643 voix contre 158. Grévy oubliera pourtant ses théories lorsqu'il acceptera,

(16) Réimpression de l'ancien moniteur, T.XVI, p.357 ; Esmein, op. cit., p. 532.

(17) Esmein : op. cit., p. 532.

(18) Barthélemy Joseph : op. cit., p. 78.

sous la Constitution de 1875, la Présidence de la République.

Le fameux M. Thiers ne fut d'ailleurs en 1871 qu'un commis de l'Assemblée Nationale, lorsqu'on lui confiait le pouvoir exécutif, lors de la Résolution du 17 février 1871. On le faisait sous peine d'une révocation qui ne tarda pas à venir le 24 mai 1873. Elle venait lors d'une interpellation du Duc de Broglie sur la composition du Ministère Thiers du 18 mai, formé par des républicains modérés.

On le voit bien, il y a eu des époques en France où la Chambre a eu des pouvoirs plus étendus que n'avait le Conseil de la Constitution des Carnovari. Cette dernière Constitution maintenait au moins le Prince, auquel on laissait malgré tout certaines attributions. Il avait, certes, plutôt un rôle consultatif, mais il existait quand même. On lui attachait une partie du pouvoir exécutif. Mais jamais depuis la révolution, au nom du peuple, une noblesse oligarchique n'a fait, en France, ses intérêts de classe, en proclamant à la tête des constitutions, les principes d'une pure démocratie.

En Suisse aussi, les Assemblées sont souveraines. Elles ont un rôle dans la désignation des fonctions ; c'est une désignation dont on use, mais dont on n'abuse jamais. Nous parlons des Conseils ou des directoires élus par le peuple ou par ses représentants. Pour ne plus se rappeler ce contrôle de coulisse, auquel, en dépit de la séparation des pouvoirs prévue par la Constitution des U.S.A., les comités permanents du Sénat et de la Chambre s'adonnent lorsqu'il s'agit de l'Administration. C'est une véritable dépendance de l'exécutif vis-à-vis du législatif qui s'est établie en Amérique, surtout dans les Comités de l'armée, de la marine ou des dépenses allouées aux ministères (19).

Et c'est toujours en Amérique que le Sénat fait fonction de Conseil exécutif du Président dans la nomination des ambassadeurs, ministres ou hauts-juges à la Cour Suprême. Il est vrai pourtant qu'il ne représente pas la souveraineté nationale mais l'égalité entre les Etats. Cette idée

(19) Esmein : op. cit., p. 517.

de l'immixtion du législatif, du peuple, par ses représentants dans les affaires de l'exécutif, avait été soutenue par Woodrow Wilson lui-même, le fameux président, dans son ouvrage « *Congressional Government* » (20).

« Personne, écrivait-il, ne désavouera ce principe, que les représentants du peuple sont l'autorité propre et suprême dans le gouvernement... Ce moyen naturel semble être le droit pour le corps représentatif d'avoir tous les serviteurs chargés d'exécuter ses volontés sous son étroite et constante surveillance et de les assujettir à une stricte responsabilité.

C'est le privilège naturel de tout autre maître ; et si le Congrès ne le possède pas, sa maîtrise est gênée sans être contestée. »

C'est aussi le cas de la nouvelle Constitution de Prusse (art. 58) et d'Esthonie (art. 59). Mais c'est le peuple qui s'arroge ces droits. Ce n'est pas un comité, une assemblée ou un Conseil de boyards. Donc, la Chambre oligarchique était l'essentiel de la constitution des Carvonari. Le Prince confirme les décisions (sorte de promulgation qui diffère, on le sait, dans sa signification juridique de la sanction des systèmes monarchiques, où la volonté du Prince domine la loi, étant l'expression de cette volonté avec l'avis conforme des Chambres — Charte 1814).

Une fois confirmée, toute décision était censée avoir été prise par le pays entier. La représentation de « la nation » est une chose fort importante dans l'esprit des rédacteurs de 1822. Quoique résolue et réglementée à leur manière, il est intéressant de s'arrêter au moins à leurs intentions. C'est ainsi que l'article 71 dit : « Le Conseil est l'institution qui est la plus demandée par tous les habitants ». On va voir ce qui est resté de toute cette affirmation, car le privilège reste maître dans tous les domaines : Au « Conseil » qui est formé uniquement par les boyards, dans la justice, dans l'administration, devant les impôts, partout les boyards sont égaux aux dépens du plat-pays.

(20) Esmein : op. cit., p. 531.

1° Ce Conseil choisit l'évêque métropolitain, les évêques et les supérieurs des monastères (art. 62).

2° Ce Conseil prend toute mesure de bien public, d'intérêt général (art. 21).

3° Il décide sur n'importe quelle question (art. 22).

La présence aux séances est obligatoire, sauf représentations par « un mandataire » dont les mandants sont responsables. Il y a pour les mandataires quelques incompatibilités : soit de fonction (les anciens membres du Divan), soit d'incompatibilités qui touchent le prestige personnel des députés ou le prestige du Conseil (ils doivent être des boyards ayant une fonction).

Les boyards étaient censés représenter ou s'arrogeaient le droit de représenter la nation. Ils étaient astreints à un travail effectif pour assurer l'efficacité du régime. On attachait beaucoup d'importance à leurs débats et à leurs décisions. C'est pour cela que chaque promulgation du Prince (quoique dans ses préliminaires, revêtant la forme d'une supplique de la Chambre (anaphora) et paraissant laisser la bride à la bonne volonté du Prince) restait dans le fond une formalité obligatoire pour celui-ci.

L'art. 23 disait : « Si l'opinion séparée du Prince réunit la grande majorité « du Conseil du Sfat », elle devient loi. Mais si elle ne la réunit pas, alors le Prince sera obligé de recevoir la décision du Conseil et de la sanctionner ». Donc, la volonté du Conseil est supérieure à la volonté du Prince (21). C'est pour la première fois qu'on rencontre dans le Droit Public Roumain de pareilles prérogatives. Car de tous temps, la puissance du Prince, surtout depuis les phanariotes, n'avait pas connu de limites dans les principautés. Sur cette Assemblée, ce conseil, le Prince n'avait pas, ni le droit d'initiative, ni le veto, ni le droit de dissolution et il lui fallait l'assentiment du Conseil pour nommer aux fonctions (art. 46). Ajoutons que la nomination

(21) Xenopol : op. cit. Vol. XI, p. 30.

était faite dorénavant en raison de la capacité des candidats.

L'immixtion du Prince dans les affaires du Conseil est moindre que l'immixtion du Conseil dans les affaires du Prince (art. 32).

Le Conseil faisait fonction de Chambre des Députés et de Sénat en même temps. Il y avait une seule Assemblée.

L'article 20 prévoyait des membres choisis et des membres de droit. Les derniers, d'après les articles 46 et 47 étaient admis par cooptation. Donc, hauts dignitaires et députés boyards. La durée de leur mandat était à vie ou pour un temps limité (art. 46, 48, 62).

Procédure Parlementaire : Les rapports entre le Prince et l'Assemblée s'établissent par l'adresse et le message (art. 20 et 23). Les décisions de l'Assemblée sont sanctionnées par le Prince (art. 23). Son refus ne constituait pas un veto, mais seulement une opinion distincte.

La compétence du Conseil est générale (art. 21 et 22).

Comme on l'a déjà dit, l'art. 22 prévoit la participation du député par procureur.

L'inviolabilité parlementaire est plutôt suggérée que réglementée (art. 20). On n'a pas eu le courage de finir brusquement avec les anciennes mœurs. On votait à majorité de voix.

M. Barnoschi (22) soutient que dans « l'esprit de la constitution », le titulaire de la souveraineté était toujours le peuple. Le titre de la Constitution était « Les demandes de l'Obstea », c'est-à-dire du peuple.

De nombreux articles parlent de l'Obstea des habitants qui décide. Cette souveraineté serait exercée par délégation. Oui ! Mais au nom de l'Obstea, de la collectivité, parlent les boyards seulement. Ce n'est pas le pays qui décide. On ne voit pas le contrôle du peuple ou la responsabilité si minime soit-elle, devant le peuple, pour parler d'une délégation. Les boyards, il vaut mieux le dire, s'arrogent des droits sans aucune délégation.

(22) Barnoschi, op. cit., p. 232.

Les articles 20, 48, 72 disent que l'Assemblée émane de la collectivité des boyards du pays.

L'article 73 montre comment le Conseil est tout puissant. Quant à la qualité d'électeur, les articles 20, 48, 51, 60, la donnent seulement à la *nation consciente* (23). Il est superflu de dire que ce sont uniquement les boyards qui sont considérés comme la nation consciente.

M. Barnoschi soutient que malgré l'apparence aristocratique de cette assemblée, elle reste au fond démocratique, si l'on considère la large participation de tous les privilégiés, qui peuvent être nombreux. Il ne faut pas se argument assez fort pour lui. Il dit qu'il ne faut pas juger d'une manière trop sévère la Constitution des Carvonari. Ils ont fait les lois que l'évolution du peuple leur permettait. Ils n'étaient pas des démocrates, mais ils n'en représentaient pas moins une étape vers la démocratie. C'était fatal dans laisser entraîner par ce raisonnement. Car ce Conseil représente tout au plus une démocratie pour les privilégiés, il effectuait l'égalité entre les boyards de seconde et troisième classe et la protipendade. La clef de cette Constitution, c'est la lutte entre les boyards progressistes et les boyards conservateurs, ce n'est pas un pas sincère vers les libertés du peuple.

Les incapacités de participer au Conseil ne sont pas réglementées. Elles sont pourtant déduites des art. 24, 25, 26, 27, 28. L'esprit de ces articles laisse voir l'intention de faire participer à l'Assemblée le plus grand nombre de boyards, même sans fonctions effectives. Il est vrai qu'un assez grand nombre d'hommes pouvaient devenir boyards. Tout homme de mérite, ou ayant un peu de fortune, pouvait le devenir. La protipendade en fut même très émue, car l'accès aux rangs de la noblesse avait pris un rythme accéléré. Ainsi, on conféra la noblesse à 500 hommes, durant une seule année. Ce n'était pourtant pas toute la nation, de l'avènement de M. Barnoschi (24). Il est vrai que cet auteur a un les circonstances historiques dans lesquelles ils ont vécu,

(23) Barnoschi : op. cit., p. 237.

(24) Barnoschi, op. cit., p. 162.

dans l'ambiance des mœurs politiques arriérées, dans la lutte au milieu des événements politiques qui se précipitaient.

Mais toute la question est là. Étaient-ils sincères ? Voulaient-ils et luttaient-ils pour les droits du peuple ? Ont-ils été uniquement par les événements forcés à céder ? Non ! A quelques exceptions près, l'état d'esprit des boyards était tout autre. Ils ont voulu abattre la protipentade, mais pas le privilège. Ils ont canalisé à leur unique profit les revendications démocratiques. Sur cet état d'esprit, nous avons continuellement insisté. Il n'y a pas eu en Roumanie une génération spontanée d'êtres généreux. La lutte pour les droits du peuple s'est fait, lentement, péniblement, un chemin à travers les institutions de droit public en Roumanie. A travers les idées, l'homme reste toujours un homme et des siècles d'arbitraire ne pouvaient pas donner d'un brusque saut, d'autres hommes. L'efficacité ou la sincérité des principes professés ne se mesurent qu'aux mœurs, à l'éducation et à l'évolution d'un peuple. Il en a été ainsi de tous les peuples et de toutes leurs institutions.

Dans ce Conseil, où la représentation de la Nation s'exprimait par la présence du clergé, des boyards aux Divans et des boyards régionaux élus par la collectivité des boyards de district, *toute la préoccupation des Carvonari était d'élargir l'accès au privilège, des boyards de seconde et troisième classe contre la protipendade ; de rendre plus démocratique l'accès à ce privilège, l'accès aux grandes fonctions.* La Constitution prévoyait en ce sens pour la nomination des boyards par le Prince, l'avis conforme du Conseil. Dans ce Conseil, il faut noter que la petite noblesse avait la majorité. Par quel moyen ? Par l'accès assez facile aux rangs de la noblesse : la nomination dans une fonction, sorte de noblesse de robe, et l'ennoblissement sans fonction. Les Carnovari ont maintenu ces deux systèmes qui nous venaient du passé. Ils ont fixé en plus, la durée des fonctions à une année pour amener ainsi, avec l'accès à la fonction, le plus grand nombre de personnes au rang de la noblesse. On ennoblissait aussi « pour les mérites et les services rendus à la Patrie » (25). Ce procédé de démocratiser le pays était un peu

(25) Barnoschi : op. cit. p. 197-202 ; Filitti, op.cit. p.185.

artificiel ; on peut constater dans quelle mesure la Constitution ne pensait pas au peuple. Les boyards ne parlaient tout le temps que de leurs droits gagnés.

La Constitution de 1822 contient, en outre, quelques articles vagues tels que l'article 53 réglementant les rapports des boyards et des paysans qui vivaient sur leurs terres, et l'article 61 qui supprimait les impôts abusifs, dangereux pour le commerce et injustes pour le peuple.

Il faut conclure que, « sauf quelques principes généraux *ad pompam et ostentationem* », la Constitution ne prévoyait rien pour l'émancipation du vrai pays (26).

Pourtant elle produit une grande réaction parmi les boyards conservateurs. C'est cette réaction qui a contribué pour une large part à ce qu'elle n'aboutisse pas. Car les boyards de la protipendade, ceux qui ne voulaient pas égaliser leurs privilèges avec les boyards de seconde et troisième classe, surent imposer leur point de vue aux puissances étrangères, avec lesquelles ils étaient en relation. Ils se sont défendus par la voix et par la plume. Michel Sturdza, un homme de grand talent, écrivait dans un mémoire en février 1823 :

« *Le nom seul d'une Constitution constitue un attentat à l'autorité et surtout lorsque les principes qui y sont énoncés tendent à une désorganisation* » (27).

Michel Sturdza parle « de la marche progressive du désordre », « du sinistre présage d'un fâcheux avenir », d'un projet « perturbateur » d'innovations et d'erreurs.

Il cherchait à démontrer qu'en substituant une égalité au monopole dans le privilège, on frappait, dans la lettre et dans l'esprit, les anciens hati-shérifs turcs et on luttait donc contre l'Etat Ottoman. Mais il oubliait que le projet des grands boyards voulait aussi changer les anciens hati-shérifs turcs, il demandait un conseil de boyards à la place du Prince. Il l'oublia à un tel point que Pini, le consul

(26) Filitti : op. cit. p. 186.

(27) Hurmusaki : Doc. Supl. I, 4, p. 7-17.

russe à Bucarest, réfugié à Brasov, attira l'attention aux boyards sur ce qu'ils faisaient (28).

Le vrai motif de leur mécontentement était le fait qu'on arrachait leurs privilèges par « cette tendance de l'esprit au principe de l'égalité » comme le disait Michel Sturdza.

Dans un mémoire sur l'Administration du Régent Vogoride, les boyards montrent que (29) :

« Le Hospodar, tout en s'abstenant de la sanctionner, alimente la tendance des esprits aux principes révolutionnaires par la multiplicité des fonctions rémunérées.

C'est ainsi qu'il fit appliquer pratiquement cette Constitution, en autorisant les nouveaux boyards à voter et à se mêler à toutes les affaires de la Principauté, l'emportant par le nombre de leurs suffrages sur les anciens boyards de Moldavie. »

Des contre-projets réactionnaires surgirent :

Ainsi un projet, en 30 articles, qui demandait l'inégalité entre les boyards et un Conseil composé de 6 à 8 familles des plus distinguées pour la direction des affaires.

Un autre projet intitulé « Pontul Popilor », en 25 articles, proposait un Conseil de 8 boyards de la protipentade qui devaient diriger les affaires pendant 3 ans.

On va voir plus tard ce qu'il en est resté et ce qu'est devenue la Constitution des Carvonari sous la pression de ces réactions. Pour le moment, arrêtons-nous un peu sur l'influence que la Révolution Française put exercer sur les esprits, dans ce coin du sud-est européen.

Si cette influence ne fut pas la seule et la plus importante, elle se fit pourtant sentir pour une très large part. Elle séduisait les esprits de la jeunesse de ce temps, fait rapporté depuis 1798 par l'agent français à Jassy, Parant (30).

« Il est même à remarquer, disait Parant, que la Révolution Française, pour la petite part de ces boyards qui

(28) Xenopol op. cit., p. 35, XI.

(29) Hurmusaki : Doc. Supl. I, 4 ; p. 55.

(30) Filitti : op.cit. p. 100. Troubles sociaux.

savent raisonner, n'est pas absolument sans charme. Ils aiment qu'on leur en parle. »

Avec le temps, la jeunesse, surtout continuant les études auxquelles elle commence à se livrer, il n'y a pas à douter que les principes français n'exercent enfin ici, comme ailleurs, leur douce et bienfaisante influence » (31).

En 1804, une lettre anonyme menaçait de la révolution les princes et les grands boyards. La lettre émut beaucoup le Divan. Dans sa réponse, le Divan laisse entendre qu'on l'a menacé avec une révolution pareille à la Révolution française, « ils laissent voir qu'ils ont dans leur esprit l'insoumission française ».

Les boyards de seconde et troisième classe menaçaient ceux qui « ne voyaient pas vers quelle direction soufflait le vent du siècle », comme le disait déjà le logothète Konaki (32). Dans une correspondance de l'évêque métropolitain Veniamin avec le boyard Basile Malinesco, celui-ci lui écrit : « Qu'il a entendu que les boyards de condition moyenne intimident les autres avec l'exemple de la France. On voit que la mauvaise semence se cache dans le pays ».

Cette influence ne pouvait venir que par l'intermédiaire des boyards roumains, car on n'avait pas de bourgeoisie en ce temps-là. Par ce grand manque, la société roumaine présentait des brèches, dès les commencements de l'évolution de la démocratie dans les Principautés. Les boyards étaient la classe dominante. C'est par eux et à l'intérieur de leur inégalité que la démocratie fit ses premiers pas. Elle les sépara d'après les intérêts respectifs. La nouvelle noblesse des Carvonari prit la place qu'aurait dû avoir la bourgeoisie. Mais elle était et restait toujours une noblesse et ne pouvait pas penser, dans ses réformes, aux paysans, au peuple.

Et on sait comment à cette époque l'influence française venait, soit par les voyageurs étrangers, qui en route pour la Pologne passaient quelque temps en Moldavie, soit par les réfugiés politiques, par les royalistes volontaires dans les

(31) Hurmusaki : Doc. Supl. 1 vol. 3 p. 520.

(32) Xenopol : op. cit., T.XI, p.41.

armées russes (33). Certainement, ces hommes ne s'abstenaient pas de parler sur la situation misérable des principautés. Leur conversation pouvait porter sur les États Généraux, la Bastille ou la Déclaration des Droits de l'Homme. Les agents français avaient le devoir de propager les vrais principes parmi « les citoyens français établis dans le pays » (34).

Vers 1805, après les batailles de Napoléon, Parant écrivait à Talleyrand : « Tout de même le torrent de gloire française se fait de temps en temps place jusqu'à chez nous et cause un sentiment d'admiration » (35). Ces sentiments furent d'ailleurs entretenus par Talleyrand et ses consuls contre la Russie. D'autant plus que les Principautés conservaient de si mauvais souvenirs de la part des Russes. Iordaki Cartagi part même à Paris pour obtenir une audience de l'Empereur, les autres Carvonari entretiennent des relations avec les agents secrets français.

Ce fut aussi l'influence des restes de la Grande Armée, de ces sans-culottes, professeurs, mécaniciens, futurs directeurs de pensionnats, qui achevèrent leur vie dans les Principautés, attirés par les mœurs simples et le charme du pays (36).

C'est cet esprit du temps et tous ces événements qui venaient en aide aux boyards novateurs. On a trouvé même dans la bibliothèque d'un des Carvonari, un exemplaire adnoté de Jean-Jacques Rousseau. On croit que c'est sous la pression de Ionica Taut qu'on a introduit comme principes généraux quelques articles inspirés par la Déclaration des Droits de l'Homme. C'est l'avis de M. Barnoschi (37). Telles ne sont pas cependant les opinions de Xenopol, de P. Eliad et de M. Filitti.

Laissant de côté le fait qu'il s'agissait de principes gé-

(33) Lettre du Consul Gabard à Montmorin, 1791. Hurmusaki, Doc. XVI, p. 641.

(34) Hurmusaki : Supl. I, p. 89 ; Barnoschi, op. cit. p. 44.

(35) Hurmusaki : Documents XVI, p. 694.

(36) Hurmusaki XVI, p. 1011 ; Barnoschi, op. cit., p. 59.

(37) Barnoschi : op. cit., p. 126 et 229 ; Filitti : Orig. Dém. Roum. Nov., p. 187.

néraux qui n'eurent jamais d'efficacité pratique et qui ne figuraient dans la Constitution qu'*ad pompam*, les auteurs mentionnés soutiennent que ces principes étaient connus d'avance. Ils faisaient partie du Droit Roumain.

L'égalité devant la loi était affirmée par les princes Constantin Mavrocordat, Alex. Ipsilanti, Jean Caragea.

Il en est de même pour la *liberté individuelle* (38).

La liberté du culte était connue et pratiquée depuis longtemps dans les Principautés. *L'expropriation pour l'utilité publique* fut appliquée dès le temps des Phanariotes. *L'autonomie*, la *liberté du commerce*, les dispositions à l'égard des étrangers, furent demandées d'avance dans les pétitions à la Porte.

Mais ce n'est certainement pas le cas de tous les droits énumérés dans la Déclaration.

Nous sommes inclinés à donner raison, cette fois-ci à M. Barnoschi, car la déclaration parle de droits nouveaux qui s'expliquent dans le texte de la Constitution de 1822, par l'incontestable influence de la Révolution Française dans les principautés. Ainsi :

1° L'autorité de la loi, la force de la loi et l'égalité devant la loi rappellent la Déclaration des Droits. Nous lisons dans la Constitution de 1822 : « La loi est décrétée comme étant à la base des libertés individuelles et de tous les biens sociaux » (art. 75). Tous les citoyens sont égaux devant la loi.

2° La résistance aux mesures de la loi est coupable (art. 7). Ce principe se présente comme un corollaire du privilège ci-dessus mentionné.

3° L'arrestation et la punition doivent être conformes à la loi, sinon défense d'arrêter ou de punir (art. 6).

4° Le jugement est pour tous sans égard au rang (article 8). Car tous sont égaux devant la loi.

5° La loi est générale. Elle peut ordonner ce qui est

(38) Filitti : *Troubles Sociaux*, p. 101 ; *Ibid.* Contrib. à l'hist. de la justice générale dans les princ. roum., p. 50-51.

utile et ne peut prohiber que ce qui est injuste et dommageable (art. 18).

Il paraît étrange, si on épouse la théorie de M. Filitti, qu'à de pareils droits aient été préparés d'avance par des princes qui détenaient, en tout temps, les clefs de l'arbitraire ; il paraît étrange qu'ils aient renoncé de bon gré à cet arbitraire qui était la loi du pays, pour le respect de la loi et l'amour de la liberté ou de l'égalité. C'est sous l'impulsion de nouveaux principes révolutionnaires que ces principes ont été adoptés, sur le papier au moins, avec enthousiasme peut-être et certainement dans une grande hâte déformés par les boyards. Car nous sommes en face d'une constitution pour les boyards, arrachée aux tyrans.

M. Barnoschi, citant Voltaire (39) (lettre IX, Sur le Gouvernement), croit trouver une ressemblance, entre l'esprit de caste de la noblesse carvonaire en réglementant les libertés et l'esprit de la Magna Charta Libertatum arrachée par les barons privilégiés au Roi d'Angleterre.

Car l'égalité n'est reconnue, après l'avoir proclamée, qu'à la façon des Carvonari. L'art. 18 et l'art. 73 la restreignent aux boyards.

La liberté politique est partiellement satisfaite. Ainsi l'exercice du droit de vote n'est pas satisfait. L'accès aux fonctions publiques d'après le mérite est satisfait. La liberté de la presse n'est pas satisfaite et on ne s'est même pas occupé de la liberté de réunion.

Le principe de la liberté n'est pas satisfait. Pas de liberté d'émigration. Les esclaves restent toujours des esclaves. On ne les affranchit pas.

L'inviolabilité du domicile ne résulte pas clairement des textes. *De même pour la résistance à l'oppression.*

En échange *la liberté de l'instruction* (art. 65) sans distinction de classes ou de rangs, *nulla poena sine lege* (article 6) *nul ne peut être soustrait à ses juges légitimes*, tous ces principes sont satisfaits. On voit pourtant que les prin-

cipes les plus importants ne sont pas satisfaits et tous les autres principes admis, à part quelques exceptions, sont des principes réglementés depuis longtemps par le « Common Law » roumain « Obiceiul » :

- 1° le droit de pétition ;
- 2° la liberté de conscience ;
- 3° la propriété ;
- 4° la liberté de travail.

La Révolution française eut une influence sur les débuts de la Démocratie Roumaine quant aux principes seulement, mais pas quant à leur efficacité.

Maintenant, quelques mots sur le sort de cette Constitution.

La Constitution de 1822 n'a pas réussi à se maintenir à cause des grands boyards conservateurs qui, comme on l'a déjà mentionné, s'y opposaient de toutes leurs forces et à cause des Russes qui prétextaient l'inviolabilité des traités existants.

Vers le mois de février 1827, Mintiacky écrivait au Prince Sturdza que tout changement de l'ancienne réglementation est réprouvée par l'Empereur de Russie et contraire aux traités. D'autre part, les boyards, touchés par les réformes, portent plainte au Sultan. Michel Sturdza a une activité inouïe ; il tient au courant les ambassadeurs sur les calamités des Carvonari en Moldavie. Il s'approprie Mintiacky en faisant des cadeaux à sa femme. Il a des relations avec Ribeaupierre, l'ambassadeur russe à Constantinople, avec le chancelier Nesselrode. Il porte plainte à l'Empereur contre les Carvonari.

C'est à la suite de ces demandes que Mintiacky fait connaître aux Carvonari par l'intermédiaire de Lippa, agent autrichien à Jassy, que l'Empereur les désapprouve. Car les Russes étaient contre tout mouvement libéral ou régime représentatif. Contre tous les nouveaux projets libéraux de 1824. Les grands boyards réfugiés répondent toujours par leur refus d'entrer dans le Pays et par la menace de l'appui illimité de la Russie.

Le Prince Carvonari Jon Sturdza gouverna pourtant avec cette constitution de 1822 jusqu'en 1826 à la Conven-

tion d'Ackerman. En 1926, la Convention d'Ackerman reprenant les relations entre les Russes et les Turcs, rétablit plus durs encore les anciens privilèges. Elle comprend le traité de 1812 et un acte additionnel : les Princes sont choisis pour 7 ans par l'Assemblée Générale et le consentement de la Sublime Porte (40). Plus de libéralisme, pas de loi de la majorité, pas d'assemblée à nuance démocratique. Le Prince Sturdza est obligé de signer en 1827 une « anafora », signée aussi par 22 boyards, acte réactionnaire qui établissait tous les avantages, soit électoraux, soit administratifs, soit fiscaux, en faveur de la protipendade. Celle-ci peut retourner tranquille à son foyer, reprendre sa vie, ses abus, ses fortunes, le courant des novateurs était interrompu.

A cette époque, malgré les projets de réforme, des voix sévères, mais isolées, luttant pour le peuple (nous examinerons ces projets dans le paragraphe suivant) le privilège gagne en fin de compte la partie. Telle est la situation, au début de l'époque du Règlement Organique.

Paragraphe II. — *Les grands isolés. Les vrais démocrates. La lutte pour les droits du peuple.*

Il y eut en ces temps, il est vrai, des figures généreuses, des cœurs vibrants pour une démocratie plus sincère et en tout cas plus générale.

Ce ne furent pourtant, hélas, que des isolés. Ils demandaient la suppression des exemptions d'impôts, parlaient de toute la nation unie, et voulaient un régime représentatif. A les juger d'après la mentalité de ces temps, des naïfs, des visionnaires ? En tout cas des anachroniques. A cette époque, ils n'ont pu abattre le privilège et dégager la démocratie du monopole des boyards, mais ils frayèrent le chemin aux réformes de plus tard. Comme toute grande idée, l'idée du Régime Représentatif progressait lentement, pour

(40) Eliad : Hist. de l'esprit public en Roumanie, I, p.147 Paris 1905.

s'imposer à la fin. Elle se manifestait au début par des proclamations, des pamphlets, des livres, des cours ou des projets.

En Moldavie, vers 1819, on jetait des pamphlets à la Cour Princière, et au siège métropolitain à Jassy, dans lesquels on reprochait aux boyards (41) la pauvreté du pays, la manière de diriger les affaires du pays, la stagnation du commerce.

En Valachie circulait avec succès un pamphlet intitulé « Le Prince Alexandre sans scrupules » (42).

Pourtant on protestait contre les abus et la fiscalité excessive. Les plaintes au Prince étaient inutiles et le boyard Constantin Radovici de Golesti dans son livre de voyages intitulé « Notes de mon voyage » dénonçait tous les abus, et montrait la misère du paysan, la comparant à la situation matérielle du peuple dans d'autres pays (43). Il démasquait ainsi les boyards qui livraient volontiers le pays aux Russes, avec le mot « patrie » aux lèvres.

Stefan Scarlat Dascalesco (44) expliquait comment, rassasiés par tant d'abus, tant de malheureux dépouillés de leurs fortunes perdaient la patience, devenaient des voleurs et vivaient cachés dans les forêts. Les paysans les sachant adversaires des boyards poétisaient leur action, les prenaient pour des héros et faisaient entrer dans la légende « les Haidoucs », leur courage et leurs prouesses.

Un autre pamphlet intitulé « Plainte collective » traitait le Prince Caragea de tyran, que « nous tous les patriotes devons remercier en serrant les dents » (45).

Ce fut, en Moldavie, l'époque du logothète Demètre Sturdza qu'il ne faut pas confondre avec Michel Sturdza le grand réactionnaire, ni avec le Prince Carvonar Ion

(41) Filitti : *Troubles Soc.* 1821-1828, p. 32 ; Hurmusaki, *Doc. X*, p. 60-64 ; *Doc. XVI*, p. 1030.

(42) D. Russo : *Etudes critiques*, p. 104.

(43) Xenopol : *op. cit.* XI, p. 61-62.

(44) Filitti : *op. cit.* p. 34 ; Iorga : *Un penseur politique moldave*, p. 5-7.

(45) Filitti : *op. cit.* p. 50 ; C. Erbiceanu : *La vie de Naum Ramniceanu*, p. 73.

Santon Sturdza, l'époque du grand boyard Iordake Rosnovanou, de Basile Malinescu et Ionica Taut qui s'intéressaient sincèrement au peuple.

Ce fut l'époque, en Valachie, de Barbou Vacarescu, de Naum Ramniceano, qui se plaignait au boyard docteur Silvestre Filitti des « violations, injustices, charges et vols que le peuple supporte » (46) de Iordake Golesco qui écrivait, vers 1818, une sorte de pamphlet intitulé « L'état du pays dans les jours de son Hauteur Jean Caragea Voevode fait avec la dépense de ce qui a pu rester aux pauvres ».

Toutes ces voix isolées s'intégrèrent dans un mouvement, dans un courant d'idées purement démocratiques, qui n'était pas assez mûr à ce moment-là pour vaincre et s'imposer, mais qui déterminait une atmosphère favorable à l'idée de la souveraineté nationale et au régime représentatif. Ce courant ne cessa pas de progresser et c'est ainsi que dans la seconde moitié du xix^e siècle, il commença à destituer le privilège de ses anciennes positions. Malheureusement, si on faisait participer le peuple peu à peu, on n'amènerait pas une démocratie intégrale, car on forgerait plutôt des systèmes ou des normes superficielles que des profondes raisons de vie dans l'Etat démocratique.

La Démocratie n'a pas eu le temps de devenir organique en Roumanie. Elle fut une adaptation empressée, elle n'eut pas le privilège d'une longue évolution. On a déformé, dans un but égoïste d'abord, on a imité généreusement ensuite. Ce fut une course dans laquelle la Roumanie fut toujours dépassée par l'évolution économique, comme par l'évolution politique des autres pays et où la forme l'emporta un peu au dépens du fond. Elle en est encore aujourd'hui, un peu souffrante. Elle n'a jamais eu, même aujourd'hui, une période tranquille pour regagner son fond. Car on a pu construire des systèmes et établir des lois, les mœurs restèrent à peu près les mêmes avec les anciennes mentalités et les anciens procédés.

En revenant à l'époque de 1821, il faut noter comme

(46) Filitti : Les Orig. de la Dém. Roum. Nov. 1923, p. 176. La Vie Roumaine.

trait dominant, le fait que les démocrates sincères s'opposèrent aux principes des Carvonari qui n'étaient pour la Moldavie que des révolutionnaires de caste. La Valachie, à l'abri de toutes les influences, connut un plus large développement des idées démocratiques qu'à la Moldavie où les Carvonari prédominaient. Elle connut le mouvement de Gh. Lazar qui était venu de Transylvanie pour ouvrir une école d'enseignement supérieur en 1817. Cette école s'adressait aux jeunes gens issus du peuple. On lutta contre le « privilège de naissance », contre « la boyarie privilégiée ». Ce fut aussi une haute école de nationalisme ardent et de fière indépendance. Le courant démocratique est de plus en plus remarquable. Il est parallèle au courant national d'émancipation contre les étrangers, contre les Grecs surtout qui avaient laissé dans l'âme des Roumains une haine farouche.

De cette *union de tous* contre les étrangers, ressort peu à peu et progressivement le désir d'une *union dans l'égalité des classes sociales*, le désir d'une plus large participation des frères d'une même nation, de tous les frères à la direction des affaires. Le mouvement prend un caractère social, particulièrement en Valachie, et se groupe autour d'une idée importante : la collaboration des classes sociales. Le mouvement démocratique valaque se combina mieux aux tendances démocratiques grecques dont Ipsilanti avait exposé le plan, lors de la proclamation qu'on a examinée. On commença à parler du mérite et à l'opposer à la naissance, de l'amour pour l'instruction qui est la vraie noblesse de l'homme. Partout on trouvait des tendances démocratiques, depuis l'éteriste Riga, qui avait fait un projet de constitution démocratique destiné à la Grèce comme à la Valachie (47), et jusqu'au professeur Gh. Lazar.

Les démocrates voulaient une Assemblée plus nombreuse à large représentation populaire, les conservateurs comme la grande majorité des Carvonari, une Assemblée plus restreinte à participation aristocratique.

(47) Filitti : *Troubles soc.* p. 116 ; Banescu : *Revue histor.* 1928.

Voici quelques extraits des manifestes des démocrates (48) :

« Lorsque l'Assemblée d'une nation, après délibération, s'arrête à un avis, il ne saurait jamais être mauvais. Je n'aurai donc jamais une autre opinion que celle de l'ensemble ou de la majorité des Roumains. Il faut que chacun ait la liberté d'exprimer son avis et la voix la plus humble doit être entendue à l'égale de celle des grands. C'est à la majorité et pas à la minorité que doit appartenir le droit de décision. La Patrie, ce n'est pas le petit nombre de ceux qui en tirent profit ; c'est la collectivité des habitants qui, par violence, est subordonnée à une minorité ; le chemin doit être ouvert à chacun selon ses capacités, son travail et ses mérites au service de la patrie. Il faut des lois auxquelles soit également soumis l'ensemble du peuple et même le gouvernement, sans distinction. » Ces lignes sont tirées d'un ouvrage justifiant l'idée de la majorité, intitulé « La Pensée du vrai Roumain ».

L'auteur est pour les Assemblées collectives à voix de majorité. Il dit que : « L'union pour une utilité collective ne peut se faire que par une majorité ou unanimité ».

Le même auteur, dans un appel « Pour l'Union », prétend que la Patrie est l'union de tous, « la permission à tous de montrer leurs opinions, sans distinction de classe et le devoir pour tous d'écouter le plus riche comme le plus humble ».

Une proclamation disait : « Roumains, vous êtes des frères de la même mère. Vous êtes tous dignes de la servir. Ne passez pas les uns devant les autres. Donnez rang à tous. »

De même, un projet de réforme, à la fin de 1821 ou en janvier 1822, prévoyait « une assemblée générale d'autochtones pour délibérer sur toutes les questions nationales » (49).

Dans un pamphlet de Valachie, on lit que : « Les

(48) Filitti : *Mélanges*, Paul Negulesco, op. cit., p. 280.

(49) Filitti : *Des Orig. du Rég. représentatif en Roumanie*, p. 4.

Boyards de seconde et troisième classe, conjointement avec leurs compatriotes de moindre condition habitants des villes et des campagnes » déclarèrent non valables les décisions des grands boyards et des ecclésiastiques sans la participation des petits boyards et du peuple (50). Il faut la ratification « des frères compatriotes des districts ».

Ce pamphlet voulait la constitution d'une assemblée qui serait l'expression du vœu de l'ensemble des habitants dans chaque district. On réclame l'accès aux fonctions, des capacités, selon les mérites du travail. On veut l'application générale de la loi, sans distinction de classes sociales et par conséquent sans exemptions. Les boyards comme le peuple doivent s'unir tous, pour servir la patrie, sans différence entre eux et subissent tous la même loi.

On écrivait encore : « Ceux qui sont peu nombreux et qui par des illégalités abusent de la patrie, ne sont pas la patrie. La patrie, c'est toute la collectivité, qui par abus est soumise à un petit nombre de personnes.

Toutes ces proclamations finissent par un appel à la résistance populaire.

Quand les grands boyards essayent en Valachie en 1827 une union pour s'assurer de la direction des affaires, ils provoquent de grands mécontentements pour n'avoir pas consulté le peuple : « Nous demandons », dit un appel du peuple, « qu'on nous consulte, nous aussi, qu'on nous demande notre opinion pour que vous réfléchissiez sur elle, parce que beaucoup d'entre nous ont servi le pays, et nous connaissons mieux que vous certaines questions » (51).

Et un autre appel :

« ...parce que l'union de leurs saintetés (il s'agit des évêques) et des boyards ne peut être ni parfaite ni solide, sans notre adhésion, à nous qui sommes le corps de la nation. » L'appel continue en disant que les boyards font incliner du côté de leurs intérêts le sort du pays, et finit : « Il faut une union entre tous les fils de la patrie ».

Ceux-ci ne supporteront plus d' « être foulés aux

(50) Filitti : op. cit., p. 4.

(51) Filitti : *Troubles sociaux*, p. 121.

pieds » par les nobles. Dans les questions d'intérêt général, le conseil des grands boyards n'a aucune valeur, tant qu'on ne demandera pas l'avis de tout le monde. C'est pour cela qu'il est nécessaire que de tous les districts, on choisisse un député élu par la collectivité des habitants du district. Il faut qu'on ouvre la porte à tous les citoyens de quelque rang qu'ils soient (52). On voit donc qu'on s'achemine, dans ces revendications, vers une large participation populaire à base de régime représentatif.

Un autre appel plus catégorique contre la noblesse (20 juin 1822) dit, après avoir fait le procès des boyards et de leurs intérêts et après avoir proclamé la supériorité du mérite et de l'intelligence : « Le pays n'est pas fait pour les boyards, mais les boyards pour le pays ; ce ne sont pas les boyards qui font le pays, c'est le pays qui fait les boyards » (53).

On voulait une Assemblée composée de deux députés pour chaque district, élus par la collectivité des habitants. En fait de projets d'Assemblées législatives à régime représentatif, on a le projet du boyard D. Sturdza. Il proposait comme Assemblée représentative le « Divan d'en bas ». Les délégués de tous les villages (un délégué par village) choisissent trois délégués des « plasi » (unité administrative). Ces délégués de second degré choisissent au chef-lieu du district trois députés, « des hommes honnêtes, patriotes, hospodars dans le district, boyards ou non ». Ce divan des députés « donne l'aspect d'un peuple libre » (54). Il répartit les revenus entre les districts. Les impôts seront consentis par la Chambre. « Le citoyen paiera pour ses besoins à lui, faisant partie de l'Etat, et il fera cela par l'intermédiaire de ses députés. »

En 1827, un des chefs du courant démocratique, Poteca, étalait une théorie qui ressemblait fort bien à la théorie du mandat. Il disait que « le devoir des gouvernants était de s'appliquer à assurer le bien du peuple dont

(52) Filitti : Troubles sociaux, p. 122.

(53) Filitti : Troubles sociaux, p. 123.

(54) Filitti : Troubles sociaux, p. 111.

(55) Filitti : Orig. Régime Représent. en Roumanie, p. 5.

ils détiennent le pouvoir. S'ils l'emploient à leur propre profit, le peuple peut les remplacer par d'autres » (55).

Dans son projet d'organisation du pays, il disait : « Le dirigeant doit lutter pour le bien du peuple. Ainsi, quoique le dirigeant ait le pouvoir, il ne peut l'exercer que pour le bien du peuple, *sinon celui-ci peut le révoquer et mettre un autre dirigeant à sa place* ».

Nous sommes *en pleine théorie du mandat impératif*. Il propose que chaque village ou ville choisisse un ou deux délégués ; à leur tour, ceux-ci choisissent, au chef-lieu du district, les députés parmi les citoyens les plus imposés. Il ajoutait que ceux qui sont les plus riches paient le plus. Poteca était influencé par le vote indirect et censitaire de la France de son temps.

Mais tous ces projets ne restèrent que projets.

La résistance des boyards privilégiés fut trop grande. « *Le mal était enraciné depuis des siècles.* »

En vain, ces boyards ou ces bourgeois luttèrent, à ce moment, pour l'émancipation du peuple. Ils étaient pourtant assez nombreux. Ils luttèrent par la persuasion, les pamphlets, les sociétés littéraires, les œuvres de bienfaisance. Des hommes comme C. Golesco, Gr. Cantacuzène, C.-M. Mano, J. Golesco, Alexandre Filipesco, Gradisteanu, Campineanu, Cornescu, Villara, Balacianu, Vacaresco, Ghica, Stirbey, Bibesco, Creteanu, Obedeanu, se déclarèrent prêts à renoncer à leurs privilèges, voyant la misère du peuple. Ils accusaient les dirigeants d'indifférence vis-à-vis de ce peuple et de prévarication. Ils attaquaient le servilisme des autres et leur manque de réaction. Mais quoique sincères, ils avaient eux aussi une nuance aristocratique dans leurs opinions. Ils se croyaient la seule classe capable de résoudre ces questions sociales dont ils en reconnaissaient sincèrement l'importance et la gravité.

Les principautés, depuis 1821, ne sont que le spectacle de ces luttes contre la protipendade et de l'intransigeance de cette protipendade à garder des privilèges autant injustes qu'historiques.

CHAPITRE III

LE TRAITE D'ADRIANOPE ET LE REGLEMENT ORGANIQUE (1829-1848)

Le Régime Représentatif ne s'est pas non plus réalisé avec le Règlement Organique. Le Règlement fut une constitution dont la rédaction subit l'influence et le contrôle de la Russie. Ce n'est donc pas une réglementation normative autochtone. Le Règlement pourtant a été fait dans un esprit carvonnaire, quoiqu'il cherchait à concilier tous les intérêts. La Russie, dont cette constitution servait les intérêts de pénération politique dans le pays, voulait aussi satisfaire les petits boyards qui étaient les plus nombreux. Les grands boyards conservateurs du Comité de la rédaction du Règlement ont été contraints d'accepter ces nouvelles dispositions. En fait, jamais pourtant l'égalité entre les grands et les petits boyards ne s'était complètement réalisée. Les grands privilégiés, couverts de principes qui tendaient à l'égalité, continuèrent donc, sans être destitués de leurs attributs, à jouir de leur ancienne situation. *Au point de vue des Carvonari*, on n'avait du progrès qu'en apparence. Car selon la rédaction même du Règlement, l'égalité entre les classes de boyards n'est pas complète. Le seul point gagné par la petite noblesse *c'est de participer* aux affaires publiques, à côté de la protipendade. *A côté, mais pas toujours à égalité. Au point de vue du Régime Représentatif et de la démocratie pure*, on n'avait fait aucun progrès. D'abord le Règlement n'était pas la Constitution du peuple roumain, c'était une constitution

imposée presque par l'étranger, ensuite la composition des assemblées était oligarchique et satisfaisait uniquement les boyards. Le peuple ne votait pas. Il n'envoyait pas ses délégués. Le Règlement Organique est pourtant intéressant pour les réactions qu'il détermine. Il s'enchaîne aussi logiquement dans l'évolution et l'étude du progrès de la démocratie et de l'idée de la souveraineté réalisée en régime représentatif en Roumanie.

Paragraphe premier. — *La situation politique.*
Considérations générales.

Les luttes entre la Turquie et la Russie, avec les buts historiques de celle-ci contre la première selon le rêve et le testament politique de Pierre-le-Grand, ont mis, maintes fois, les Principautés Danubiennes « entre le marteau et l'enclume ». Suzeraineté turque d'une part, protectorat russe d'autre part. De cette lutte, les principautés furent souvent le champ de bataille, le prix des victoires ou la rançon des sanglantes défaites. Selon une politique traditionnelle et qu'on a déjà rappelée, la Russie en cherchait l'annexion et sous le masque de la protection de tous les chrétiens et de la foi chrétienne, elle déterminera, par les traités conclus avec la Turquie, de nombreuses immixtions dans les affaires et la gestion de la Moldavie et de la Valachie. Les Russes se prétendaient libérateurs du territoire, pourtant ils ne cessaient pas leurs abus traditionnels. L'état du pays et surtout du paysan était affreux. Les abus des armées, la famine parce que les habitants n'avaient plus le temps de cultiver leurs terres, la peste qui tuait hommes et animaux par dizaines de mille (1), les réquisitions, le choléra, tous ces maux contribuaient à rendre plus pauvre, plus malheureux, plus désespéré, le peuple auquel on ne pensait pas tout en parlant de réformes et d'innovations démocratiques pour le bien du pays. La Russie n'était pas un pays démocratique, au contraire. Quel intérêt tirait-elle

(1) Xenopol, op. cit. XI, p. 86.

donc de la soi-disant organisation démocratique des pays danubiens ?

L'historien Xenopol nous le montre clairement : « Les moyens par lesquels la Russie assurait son influence dans les principautés étaient à la fois simples et habiles ».

Dans un système constitutionnel, les pouvoirs de l'Etat sont souvent en lutte et une des plus grandes difficultés de ce régime, c'est de les mettre en harmonie.

La Russie a trouvé un admirable moyen d'écarter ce péril, en faisant dépendre la réconciliation de ces pouvoirs dans l'Etat, de l'arbitrage de la Cour protectrice. Les articles 56 et 57 du Règlement Organique spécifient que : « En cas d'insoumission ou de grave désordre entre les membres de l'Assemblée générale ordinaire, le Hospodar la dissout et il sera tenu immédiatement de faire un rapport à la Porte et à la Cour Protectrice, demandant la permission de convoquer une autre Assemblée.

« Le Prince pourra donc se plaindre à l'Assemblée et l'Assemblée pourra utiliser le même moyen pour écarter un Prince » (2).

La Russie portait un grand intérêt aux pays roumains et Kisseleff l'avouait dans un rapport adressé à l'Empereur Nicolas : « La position géographique du pays est un point important dans la consolidation de l'influence politique russe en Orient » (3).

C'est dans ce sens que fut conclu le traité d'Adrianople (1829) qui mettait fin à une guerre russo-turque désastreuse pour ces derniers.

Ce traité d'Adrianople répète dans la première partie les privilèges accordés par la Convention de Ackerman (1826), mais un acte annexé à ce traité porte les germes d'une nouvelle réglementation constitutionnelle.

Il disait entre autres : « La Sublime Porte s'engage à confirmer les règlements administratifs qui, durant l'occu-

(2) Xenopol, XI, p. 102.

(3) Xenopol XI, p. 86 ; Papad, Calimah. Anal. Ac. Roum. II Série XI, p. 141. Rapp. extrait de Zabłoski Dosiatowski : Vol. I, Kisselef et son époque.

pation de ces deux provinces par les armées de la Cour Impériale, ont été faits d'après le vœu exprimé par les *Assemblées des plus notables habitants du pays* et qui devront, à l'avenir, servir de base pour le régime intérieur des deux provinces, tant, bien entendu, que lesdits règlements ne porteraient aucune atteinte aux droits de souveraineté de la Sublime Porte » (4).

L'acte additionnel spécifie l'occupation par les Russes des deux Principautés en charge comme garantie des dommages de guerre dus par la Turquie (5). Pour le moment, sous toutes sortes de prétextes, la Russie mettait pied ferme dans les Principautés. Le Règlement Organique tire sa raison d'être, d'abord, des grands besoins de réformes constitutionnelles et administratives du pays, ensuite, des traités qui même depuis la Convention d'Ackerman invitèrent les princes de Moldavie et de Valachie à travailler aux réformes du pays. Suivant cette invitation, on constitua, dans les Principautés, des comités de travail pour une réforme constitutionnelle. Mais les boyards de la protipendade s'opposaient à toutes réformes qui pouvaient toucher à leurs privilèges. L'agent russe Leprandri, dans un rapport qu'il avait soumis à l'Empereur, montrait que : « La plupart des boyards désirent la prolongation du chaos actuel. Tout gouvernement qui mettrait un obstacle à l'arbitraire et aux vols, est préjudicieux aux yeux des boyards moldaves » (6), et le Général Kisseleff mettait les choses au point, en expliquant les motifs de cette réaction : « Le Gouvernement provisoire (russe) a acquis la conviction que les boyards ont compris par réformes la limitation du pouvoir du Prince, mais pas de leurs privilèges » (7).

C'est pour cela que la Turquie, sans pourtant s'y opposer ouvertement, sabotait dans les coulisses le travail des commissions.

C'est à cause de cette invisible obstruction qui s'exerçait par des intrigues et des querelles au sein et autour des

(4) Orléano : Thèse op. cit. p. 41 ; Doc. Ren. Roumaine, I, p.320.

(5) D. R. R, I, p. 329 ; Orléano, op. cit. p. 41.

(6) Xenopol, XI, p 95.

(7) Xenopol. XI, p. 95.

commissions, que celles-ci furent supprimées. Lors de la déclaration de guerre entre la Turquie et la Russie en 1828, le rapport du Comte Kisseleff à l'Empereur spécifiait que : « Les causes qui ont servi d'obstacles à l'exécution de la convention d'Ackerman sont connues. La Porte n'ayant pas franchement adhéré, lui suscitait des entraves, en se servant de la classe privilégiée qui persistait dans le maintien d'un ordre des choses qu'elle exploitait à son profit » (8).

Par le traité d'Adrianople, dans l'acte annexé qu'on a déjà mentionné, le Règlement Organique fut appliqué avec l'intervention et l'autorité de la Russie. C'était un plan de longue date (9) établi par celle-ci même avant le traité d'Adrianople, plan d'insallation dans le pays et de réformes administratives (10).

Elle a su pourtant cacher cette mainmise politique par les préoccupations d'une réglementation juridique et constitutionnelle. Ainsi, dit-on, le Règlement Organique a pour base les revendications répétées des boyards réfugiés en Transylvanie et adressées au Tsar, après enquête de celui-ci, relativement au sort et aux doléances des différentes classes sociales dans les Principautés.

Le Baron Bois Le Comte écrivait comment « l'empereur Alexandre, dans un mélange d'idées philanthropiques et d'ambition, avait à plusieurs reprises, et avec de véritables insistances, invité les boyards à lui faire connaître les réformes qu'il pourrait être nécessaire d'introduire dans le gouvernement de leur patrie » (11).

Le français Coulin « rédigea de concert avec quelques boyards un mémoire qui avait été emporté à Saint-Petersbourg et quand il fallut, cinq ans plus tard, régler le sort des Principautés, l'empereur Nicolas en adopta les points principaux et les fit insérer successivement d'abord dans la

(8) Codresco ; Uricar IX, p. 30 ; Xenopol, XI, p. 95 ; Papadopol Calimah, op. cit., p. 82.

(9) Orléano : op. cit. p. 41.

(10) Zabloski Dosiowski : Papad. Calimah. Ext. An. Ac. Roum. p. 80.

(11) Pompiliu Eliade : La Roumanie au XIX^e siècle, p. 100.

Convention d'Ackerman, puis dans le traité d'Adriano-ple ».

Dans le même sens, Saint-Marc de Girardin racontait que Nesselrode avait écrit des lettres aux boyards réfugiés de Transylvanie, leur demandant quelles réformes leur semblaient nécessaires. Et Kisseleff, dans le discours du 10 mars 1831, lorsqu'il ouvrait l'Assemblée Générale Extraordinaire de Valachie, s'exprimait ainsi (13) : « Cet état de choses — l'ancien état de choses — imposa plus d'une fois aux boyards bien pensants des deux pays, le devoir d'adresser à la Cour Impériale les plaintes et les doléances de la Nation. Les Instructions Impériales n'avaient pour base que vos plaintes même. » Il faisait allusion aux *doléances des grands boyards* émigrés en Transylvanie.

Mais, si le Règlement peut avoir à sa base certaines revendications des boyards, dans son esprit d'ensemble, il est l'œuvre de l'inspiration et du patronage russe. Car les Russes n'ont jamais voulu avoir, à leurs frontières, deux petites républiques. La Russie avait intérêt à maintenir le *statu quo* de la culture, de l'égoïsme et du manque de conscience civique. Elle ne trouvait, selon l'expression de Pompiliu Eliade, les deux pays que « mûrs pour le despotisme éclairé ». Toutes discussions ou débats agités où l'esprit révolutionnaire pouvait se manifester au sein de la nouvelle Assemblée, aurait gêné la Russie et aurait constitué un obstacle à sa politique. Car la libre parole pouvait mener loin. C'est pour cela qu'elle s'efforça de réduire le plus possible le pouvoir de l'Assemblée.

On limitait, on entourait de réserves la fonction et le pouvoir législatif. C'est le système de la charte de 1814, qui n'existe pas dans la Constitution des Carvonari. « Les Assemblées ne peuvent se réunir que deux mois par an. Les Princes peuvent les dissoudre. » La voix de la minorité n'a pas le droit de se faire entendre.

En cas de conflit avec le Prince, les Assemblées sont obligées de porter plainte à Saint-Pétersbourg, au Tsar.

(12) Pompiliu Eliade : op. cit., p. 104.

(13)* Pompiliu Eliade : op. cit. p. 115.

D'ailleurs, de par les articles 51, 52, 188, les puissances interviennent à l'élection du Prince (art. 42) et à toute modification du Règlement.

Pourtant M. Jorga et M. Pompiliu Eliade ne croient pas que ce règlement ait été imposé par la Russie. La Russie n'aurait joué aucun rôle, car ce sont les grands boyards qui ont travaillé à sa rédaction : le poète Conaki en Moldavie, Barbu Stirbey en Valachie (14). Ils ajoutent comme argument que les Russes n'auraient pu être aussi bien informés sur les nécessités du pays.

On a vu à quel point, quoique matériellement rédigé par une commission de grands boyards roumains, le Règlement Organique satisfaisait les intérêts politiques de la Russie. C'est la Russie qui en fut l'habile régisseur, de sorte que dans son esprit, vu l'opposition de certains boyards à le voter ou le rédiger, le Règlement Organique est le produit d'une intervention russe dans la vie sociale roumaine.

Car, nous allons voir que le Règlement fait œuvre de compromis dont toutes les classes seront mécontentes, plus tard.

Déjà les descendants des Carvonari en Moldavie, ayant à leur tête le Spatar Sion, s'agitèrent au nom des idées libérales qu'ils entendirent d'ailleurs à leur façon et troublèrent l'atmosphère de la rédaction du Règlement, de telle façon qu'on trouva juste de les amener à la capitale et de les maintenir de force en leur domicile.

Draghici, dans son « Histoire de la Moldavie » (15), écrivait : « Le gouvernement a arrêté plusieurs individus de la seconde classe des Boyards, car on ne soupçonne pas que la première classe proteste, le Règlement étant conclu en sa faveur. »

Pourtant les Carvonari devaient être les derniers à protester contre la Rédaction du Règlement. Ils pouvaient, au contraire, être mécontents et jaloux de ne pas participer à la rédaction de la nouvelle Constitution. Car dans le co-

(13) N. Jorga : Histoire de la Constitution Roumaine. Inst. Soc. Roumain, p. 22. Cf. Pompiliu Eliade ; op. cit., p. 100.

(15) Draghici : op. cit. II, p. 181-182 ; Xenopol, XI, p. 97.

mité de Rédaction du Règlement ne figuraient que les grands boyards conservateurs.

A vrai dire, les Carvonari n'avaient pas trop d'intérêt à protester d'avance *et contre le contenu* formel de la nouvelle Constitution. En général, elle était rédigée dans leur esprit, tout en étant une œuvre de compromis.

Un rapport du conseil prussien (16) parle de certaines proclamations des mécontents qui menaçaient que « beaucoup de sang coulera, jusqu'à ce que le Règlement soit mis en vigueur ». Malgré les protestations des petits boyards, on peut affirmer que c'est dans l'esprit et suivant les revendications des Carvonari (17) que le Règlement Organique fut conçu. D'autant plus que cela servait pour le mieux les intérêts de la Russie. On examinera, plus loin, l'explication et les considérations qui ont déterminé les Russes à s'attacher à ces principes qui profitèrent, malgré tout, aussi, aux grands boyards, du moment qu'ils maintenaient le privilège sur ses anciennes positions aux dépens d'une sincère démocratie, avec la participation et la représentation du peuple à l'Assemblée ordinaire.

Le statut du Règlement Organique prévoyait, au lieu des princes moldo-valaques, un Président Plénipotentiaire secondé par deux Divans faisant fonction de Conseil des Ministres, à Jassy et à Bucarest. Il y aura aussi un vice-président siégeant à Bucarest.

On peut s'imaginer le pouvoir de ce Président Plénipotentiaire qui, à la manière du Parlement Anglais, pouvait tout faire, sinon de changer un homme en femme.

En présidant à la rédaction d'un Règlement Organique, la Russie pensait faire, comme on l'a déjà dit, une œuvre de compromis. C'est pour cela que, jusqu'à la fin, le Règlement n'eut pas le mérite de concilier toutes les classes sociales.

« Les aristocrates étaient mécontents, parce qu'on donnait trop de droits, à leur avis, aux petits boyards ; les

(16) Margotti à Brasier, 26 Avril 1831 ; Xenopol, XI, p. 97.

(17) Filitti : Orig. de la Démocratie Roumaine ; La vie Roum.. Janv. 1923, p. 21.

petits boyards, parce qu'on ne leur accordait pas une égalité définitive avec la protipendade ; tous les boyards parce qu'on portait trop de coups aux privilèges des boyards. » (18).

La Russie ne pouvait donner satisfaction à personne.

a) Quant au peuple, elle avait une conception anti-démocratique. Elle n'avait pas d'intérêt à accepter de bon gré la reprise d'une conscience civique en Roumanie.

b) Quant aux boyards, elle ne faisait parmi eux aucune distinction.

C'est pour cela que le Règlement profita, en premier lieu, aux petits boyards, à la petite noblesse, et indirectement par le maintien des privilèges, aux grands boyards et à la protipendade. Connaissant assez bien la situation dans les Principautés, subissant la pression des revendications ou mécontentements des Carvonari, *la Russie leur céda pour éviter d'éventuelles complications*, car les petits boyards étaient les plus nombreux. Elle ne tenait pas trop en estime la protipendade ; elle était informée sur ses intentions et son état d'esprit depuis 1818, quand elle put constater par les agents secrets qu'elle avait envoyés pour ses informations « que les divans étaient trop soumis à l'autorité suprême et prêts à lui sacrifier le bien public » (19).

Elle avait organisé la province de Bessarabie « d'après une conception qui s'assemblait fort bien aux idées des Carvonari, en se détachant nettement des conceptions de la protipendade ». Que les boyards soient égaux entre eux, cela lui était indifférent dorénavant, quoique quelques années auparavant elle s'était opposée à la Constitution des Carvonari, vers 1826, en faisant semblant de soutenir la réaction de Michel Sturdza. Depuis, elle avait trouvé peut-être que, par l'empêchement de certaines revendications des petits boyards, elle forçait un peu une normale évolution des choses.

Quand elle chercha à donner satisfaction à tous les boyards, elle pensait peut-être pouvoir, par l'égoïsme de

(18) Filitti : Origine de la Dém. Roum., Janv. 1923. La Vie Roumaine, p. 21.

(19) Filitti, J. C. op. cit. p. 20.

tous, empêcher le phénomène démocratique de s'étendre et surtout elle avait besoin de se rendre sympathique à tous ces boyards, pour pouvoir en disposer, plus tard, selon ses intérêts. Elle ne voulait pas, pour le moment, dévoiler trop ses intentions. L'état de fait est que les boyards de seconde et troisième classe, comme le Consul français à Jassy en 1827 le rapportait, « se croient nécessaires à la vie publique et rêvent au nivelage des positions et surtout à l'égale répartition des grandes fonctions qui circulaient jusqu'alors entre les familles les plus importantes » (20). Et dans une autre phrase, montrant le point de vue de la Russie, il écrivait : « La Russie qui, autrefois, s'occupait à fortifier dans les principautés l'aristocratie, paraît maintenant favoriser (parce qu'ils étaient les plus nombreux et de plus en plus importants) ceux qui veulent la désorganiser en faveur de la démocratie ». D'ailleurs, le Consul russe a déclaré plusieurs fois « *qu'il n'admet pas de distinction entre les boyards* » (21).

Les Instructions dites de Varsovie nous édifient plus complètement sur les intentions de la Russie. Ces instructions données à Varsovie, nous pouvons les connaître par Saint-Marc de Girardin qui, dans un ouvrage de 1852 intitulé « Souvenirs de Voyage », racontait ses impressions sur les Principautés qu'il avait visitées en 1836. Il disait :

« J'ai eu l'occasion de lire les instructions que le gouvernement russe envoyait à M. de Minciacky, Consul général de la Russie, et qui servirent de base au Règlement Organique. En les lisant, je croyais souvent parcourir quelques-uns de ces grands et solennels rapports que faisaient à l'Assemblée Constituante les Dupont, les Lally Tollendal, les Talleyrand, les Barnave. Ce sont les mêmes idées, les mêmes vues. Les instructions voulaient nos institutions civiles, judiciaires et administratives, tout ce que nous tenons de l'Assemblée Constituante. »

Le Règlement Organique appelait aux Assemblées Extraordinaires pour l'élection du Prince, non seulement les

(20) Filitti : op. cit. p. 20.

(21) Filitti : op. cit., p. 21.

grands boyards et les députés boyards des districts, selon le désir des Carvonari, mais aussi dans une certaine mesure les députés des villes et les corporations des artisans.

Quant à l'Assemblée Ordinaire, les instructions de Varsovie laissaient voir comment cette protipendade, dans les mains de laquelle on ne pouvait plus laisser le pouvoir politique, était jugée. Elle ne participe pas sincèrement aux difficultés du pays, la plupart des boyards ne sont que des organes soumis aux mains des Princes et de la Porte (22).

C'est pour cela que l'Assemblée Extraordinaire a une légère nuance démocratique. On voit les corporations des villes et les commerçants envoyant des députés pour élire le Prince. On commençait à leur accorder des droits. Le Règlement Organique, après avoir réparti les commerçants en trois classes, permettait à ceux de la première classe d'entrer dans les magistratures de la ville ou de former les tribunaux de commerce.

Le projet du Règlement Organique fut rédigé par huit grands boyards, quatre pour la Valachie et quatre pour la Moldavie. Les petits boyards protestèrent, habitués qu'ils étaient à leurs revendications, mais ce fut en vain, ils ne purent pas participer à la rédaction du projet. Une fois terminé, le projet fut examiné par une Assemblée extraordinaire de révision. Cette Assemblée, elle aussi, était composée, à part le clergé, uniquement par des grands boyards. Les députés des districts, un pour chaque district, furent désignés par le gouvernement provisoire russe. Le peuple n'envoyait pas ses représentants. La petite noblesse ou les bourgeois de même.

Comment se fait-il, alors, que, quoique rédigée par la grande noblesse, le Règlement eut pourtant une structure libérale, carvonaire ? C'est l'influence de la pression russe qui a déterminé cette structure. Pression unie aux soins qu'elle prenait de contenter la petite noblesse, pour arrêter le chemin de la démocratie et éviter le pire, c'est-à-dire l'accès du peuple à la vie publique, comme la participation par ses délégués à l'Assemblée Ordinaire.

(22) Filitti : op. cit. p. 21.

Comme preuve de l'influence russe, on n'a qu'à rapporter quelques détails sur l'attitude des Présidents Plénipotentiaires Russes qui présidaient tour à tour les commissions de rédaction du Règlement Organique, qui gouvernaient en même temps effectivement les Principautés.

De la manière dont ils traitent les délégués aux commissions, comme le pays entier, on peut se faire une idée de la chance de toute opposition.

Les ministres plénipotentiaires de l'occupation russe étaient sous les ordres du commandant en chef de l'armée qui occupait le territoire. Ce furent le comte Pahlen, le fameux Jeltouchin, renommé par sa cruauté, et Paul Kisseleff, qui réunit sous sa main le pouvoir militaire aussi.

Le comte Pahlen était un homme intelligent et instruit. Il présida un gouvernement composé d'Alecou Ghika, du Hatmann Rosetti, du Vornic Sturdza et du Hatmann Constantin Bals (23). Mais les abus ne tardèrent pas et Pahlen se rendit antipathique à toute la population qu'il vexait par ses ordres et par ses réquisitions.

A son tour, Jeltouchin, selon les instructions de Daschkov, nomma la commission de rédaction du Règlement Organique. On y trouvait de grands boyards comme G. Catargi, M. Sturdza, C. Conaki, C. Cantacuzène, parmi les boyards moldaves, et MM. Baleano, Balaceano, Filipesco, Villara, parmi les boyards valaques. Jeltouchin rédigea avec les boyards les deux premiers chapitres du Règlement Organique. Ces deux chapitres touchent à l'organisation politique des deux pays. Ils est donc important de connaître l'état d'esprit de la commission pendant la rédaction du Règlement sous Jeltouchin.

Kisseleff, esprit libéral, et qui gouverna après Jeltouchin, ne rédigea que la partie administrative, ne pouvant malheureusement motiver en quoi que ce soit les deux premiers chapitres, l'œuvre de Jeltouchin.

La commission qui aida Jeltouchin était composée ainsi : le président de cette commission choisissait la moitié des membres, l'autre moitié était nommée par le divan.

(23) Filitti : Les principautés roum. sous l'occupation russe, p.49.

Par les abus, la cruauté et la pression que Jeltouchin exerça sur la commission, le Règlement Organique sortit malheureusement indigne de ce nom, et il ne peut pas être considéré comme une étape propre dans l'évolution du régime démocratique roumain, parce qu'il fut influencé par la Russie, puissance étrangère d'occupation.

Le comte Hugo écrivait à Portalis (24) : « Le Président Plénipotentiaire des Divans Jeltouchin a reçu de Saint-Petersbourg un projet tout rédigé, intitulé : « Constitution définitive des Principautés de Valachie ». Il a de suite appelé ceux des boyards qu'il a supposé être les plus influents dans le pays et *leur a ordonné* de faire signer par tous les boyards, à l'unanimité, une requête à l'Empereur de Russie pour le supplier d'approuver le dit projet qu'ils assurent avoir été rédigé par eux-mêmes, comme étant l'expression de leurs vœux ardents, ainsi que des besoins du pays. Le Président Plénipotentiaire a assuré aux boyards que l'Empereur s'engagerait à comprendre cette Constitution du Pays dans le traité qui sera conclu avec la Porte et qu'il se déclarera formellement garant de son exécution. »

Les boyards furent mis dans une situation pénible et ils ne consentirent que malgré eux. Ils ne voulaient pas indisposer la Porte.

« Tous ces messieurs n'ont accepté qu'avec répugnance cette commission (25). Le principal d'entre eux, Michel Sturdza, s'étant même déclaré malade pour éviter de partir, le Président Jeltouchin l'ayant appris, envoya l'ordre de le mettre sur un des petits chariots de poste où il n'est pas possible d'être assis, debout ou couché et de l'amener ainsi, sur le champ, ce qui fut fait. »

Voilà en ce qui concerne le consentement des boyards.

« Par cette réforme, la Russie ne se réservait que des prétextes d'interventions incessantes dans les affaires des principautés, que dès occasions de conflit avec la Turquie. » (26).

(24) Filitti : op. cit., p. 54.

(25) Filitti : Principautés roum. sous l'occup. russe, p. 55.

(26) Filitti : Principautés roum. sous l'occup. russe, p. 56.

De la manière dont le Règlement Organique fut l'expression de la conscience civique de ceux qui le rédigeaient, ou du peuple (même sans les russes, les boyards n'auraient pas mieux fait pour lui), on peut se rendre compte des phrases que Jeltouchin lançait aux boyards du comité de la révision du projet :

« Ah ça ! Vous devez être un peu étonnés de la manière dure avec laquelle je vous traite, mais avec vous, il faut cela ! Mon prédécesseur, qui agissait avec douceur, ne pouvait rien obtenir. »

Et quand Philipesco lui répondait :

« Personne ne se plaint des manières de Votre Excellence. »

Jeltouchin continue :

« Ah ça ! Passons outre ! Vous êtes les membres du Comité. Tâchez de finir bien vite votre tâche. Le bonheur ou le malheur futurs des Principautés dépend de vous. Ce sera comme vous le faites à présent. Je ne vous retient pas davantage, parce que je suis occupé. » (27).

Toute autre fut la conception de Kisseleff, esprit humanitaire et beaucoup plus aimé par les pauvres que par les riches. Kisseleff ne tarda pas à s'opposer à la conception de Jeltouchin. C'était un esprit large, imbu des grandes idées généreuses de l'Occident qui avaient abouti aux réformes pour le sort des paysans, sous le Tzar Alexandre. Mais, au point de vue des réformes politiques, il est venu tard dans les principautés. Comme nous l'avons déjà vu, les premiers chapitres, concernant l'organisation politique du pays, étaient rédigés. Son rôle fut de se consacrer uniquement à la réforme administrative. Cette réforme fut admirable.

Kisseleff fut mal impressionné par le privilège qui avait détourné de son but la vraie démocratie ; d'autant plus que la convoitise des boyards et le privilège qu'ils s'arrogeaient, servaient de tremplin aux Turcs pour saboter

(27) Filitti : op. cit., p. 57.

toute réforme généreuse en faveur du peuple. Il sévit sur la classe des boyards qu'il traite de gens tarés et défenseurs de vieux abus, cherchant seulement à les faire revivre (28).

Dans une lettre adressée à Buteneff (29), ambassadeur Russe à Constantinople, il a des mots désobligeants envers les boyards: « ces barbus qui sont assurément les plus turbulents intrigailleurs de tous les hommes à barbe qui pullulent sous la calotte des cieux. »

De plus, l'Assemblée était formée par des boyards qui n'avaient jamais fait qu'empiéter sur les droits des classes inférieures, et il était tout naturel qu'elle ne cherchât qu'à augmenter ses propres privilèges aux dépens des autres qui *n'étaient représentés par personne*.

Plus loin, il déclare comme pour s'excuser : « Que les deux premiers chapitres du Règlement ont été rédigés et présentés avant moi. « C'est pour cela qu'il demande à Buteneff d'arracher le Règlement de la main des Turcs et de faire des réformes pour le peuple » qu'on ne peut laisser aux mains des boyards (30).

On voit à quel point il est défiant vis-à-vis de « l'aristocratie turbulente ».

Il voulait même faire appliquer par les Russes le Règlement Organique, avant l'élection du Prince, pour que le Règlement ne reste pas un jouet aux mains des boyards privilégiés. C'est lui qui travailla avec les Assemblées Extraordinaires de révision et discuta le projet du Règlement point par point.

Il ouvrit le 10 mars 1831 l'Assemblée Valaque et le 8 mai l'Assemblée Moldave.

Le Consul Lagan, dans une lettre à Sébastiani (31), écrivait que : « La réforme moldo-valaque soumise d'abord à l'examen de plusieurs commissions, modifiée il y a dix-huit mois dans la chancellerie du Comte Nesselrode, envoyée ensuite à la révision du Comité spécial, et présentée en der-

(28) Papadopol Calimah : An. Ac. Rom. p. 55 ; Orleano : op. cit. p. 44.

(29) Uricar IX, p. 358-359 ; Xenopol, XI, p. 96.

(30) Xenopol, XI, p. 103 ; Papadopol Calimah, op. cit., p. 97.

(31) Filitti : Princip. roumaines sous l'occup. russe, p. 57.

nière analyse à la discussion des boyards, a reçu enfin la sanction qu'on exigeait d'eux. »

Personnellement Kisseleff était pour le Régime représentatif tel qu'il fonctionnait en Occident. Il ne pouvait pas voir ce Régime exproprié par le privilège et les privilégiés « au nom de la démocratie ». Or, le Régime Représentatif n'existait que de nom dans le Régiment Organique.

Kisseleff appelle et proteste. Telle n'est pas cependant l'attitude de la Cour Impériale qui par une lettre du chancelier Nesselrode tout en maintenant le principe de la réorganisation et du « fini avec le passé » s'oppose franchement à une loyale démocratie et au régime représentatif. Elle qualifie la première de « confuse et anarchique ». Elle qualifie le second de « compliqué et inapplicable à cause du degré trop arriéré de civilisation des principautés ».

Le passage de cette lettre est ainsi conçu : « La Cour de Russie ne veut pas non plus substituer à l'arbitraire et aux abus du Régime passé, la confusion et l'anarchie, ou le mécanisme compliqué du système représentatif pratiqué dans d'autres pays qui à aucun point de vue ne pourrait être comparé aux Principautés roumaines. »

Au fond le chancelier avait raison. En Roumanie toute la démocratie est venue par les boyards et pour satisfaire d'abord et uniquement leur intérêt, tandis que dans les démocraties occidentales, les réformes sont venues parce que le peuple a bougé, parce qu'on avait lutté pour arracher les droits séculaires et injustement monopolisés par d'autres. On ne les avait pas reçus en cadeau,

La démocratie fut l'expression de l'évolution de la bourgeoisie et eut une base réelle. C'est pour cela qu'elle était efficace. Comment le Comte Kisseleff aurait-il pu faire fonctionner un Régime représentatif, en Roumanie ? Avec les boyards ? On a vu ce qu'ils valaient. Avec la bourgeoisie ? Elle n'existait pas. Avec le peuple ? Il était loin des luttes pour les libertés civiles et de la conscience de citoyen ; quant au régime agraire il était sous un statut de servage et d'exploitation.

(32) Papadopol Calimah : op. cit. p. 89 ; Orleano, op. cit., p. 44.

Il y a bien des cas, dans la vie politique, où il a fallu du temps pour que les institutions soient devenues des réalités.

Il fallait à ce peuple de radicales réformers économiques qui auraient aboli le privilège et changé l'ancien mode de production de l'économie domestique.

Il fallait à ce peuple un apprentissage dont le temps seul pouvait lui indiquer la fin. Jusqu'alors les boyards, les étrangers, tous les intéressés *diront de grandes phrases* pour couvrir et éterniser un statu-quo, l'ancien état de choses.

Paragraphe II. — *La représentation populaire dans le Règlement Organique ; les Assemblées ; l'Assemblée Extraordinaire, l'Assemblée Ordinaire*

A. *L'Assemblée Extraordinaire.*

L'opération de l'élection et l'idée de représentation tournent, dans le Règlement Organique, autour de deux questions : l'élection du Prince par l'Assemblée Extraordinaire, et la structure, le fonctionnement de l'Assemblée Ordinaire. Nous allons voir que cette structure, cette organisation de la représentation n'a rien du régime démocratique, rien du régime représentatif dans son acception idéale.

Parlons un peu de l'élection du Prince par l'Assemblée Extraordinaire. Le trône était occupé à vie (33) par élection. Le fils aîné du Prince défunt pouvait, lui aussi, poser sa candidature. Le système héréditaire se combinait ainsi avec le système de l'élection. Entre la mort ou la déchéance de l'ancien Prince et la proclamation du nouveau, on instituait une Régence qui avait la mission de préparer et de surveiller les opérations électorales. Cette régence s'appelait « caïmacanie » et était composée de trois membres désignés par le Règlement Organique. Elle entraînait automatiquement en fonction.

(33) Annales Parlementaires, I, 1, a 26, p. 111.

Dès son installation, dans un délai de cinq jours, elle prend soin de former les listes des candidats où ceux-ci pourront s'inscrire eux-mêmes, et toujours dans les cinq jours ils ont à convoquer les électeurs et à publier les listes (34).

Ceux des électeurs ayant cette qualité et qui ont été omis sur ces listes électorales peuvent faire appel, dans un délai de 23 jours, à partir de la publication des listes. Le contentieux électoral est formé par l'Assemblée Ordinaire (35) qui surveille toute l'opération et fait un rapport au gouvernement, si les réclamations sont justes, à fin de réintégrer dans leurs droits électoraux ceux qui ont été omis sur les listes (36).

Les électeurs princiers sont les boyards de première et seconde classe et les notables choisis d'après des registres faits à cette intention. Ce sont donc, dans leur grande majorité, des boyards. Les Annales parlementaires spécifient que les membres de l'Assemblée Extraordinaire peuvent figurer aussi (37) dans l'Assemblée Ordinaire, ce qui pourrait être dangereux, parce que toute cette masse pourrait servir à certaines manœuvres de la part du gouvernement ; l'Assemblée Ordinaire étant permanente et le pouvoir exécutif fort arbitraire. On est encore loin, dans le fait, de la prétendue séparation des pouvoirs. Les élections doivent être terminées dans un délai de quarante jours, à partir de la publication des listes.

Examinons maintenant les conditions qu'on exigeait pour être éligible ou électeur :

1° *Pour être élu Prince*, il fallait réunir les conditions suivantes : il fallait avoir quarante ans (38), être Valaque ou Moldave, occuper l'une des trois plus hautes charges du pays, Ban, Vornic, Logothète, être fils ou petit-fils de boyard

(34) Annales Parlement. I, p. 109 et suiv. ; Orleano, op.cit, p.47.

(35) Annales Parlementaires, I, p. 109.

(36) Annales Parlementaires, I, p. 109.

(37) Annales Parlementaires, I, p. 101.

(38) Annales Parlementaires, I, p. 101 ; Pomp. Eliade : la Roumanie au XIX^e siècle, p. 69.

de premier rang (39) (donc préférence aux boyards de premier rang dans la rédaction même du règlement). La noblesse doit remonter au moins au grand-père. En Valachie, on permettait aussi aux naturalisés, dans le cas où la naturalisation remontait au grand-père, de figurer sur les listes des éligibles. Il y avait donc une structure aristocratique dans l'élection du Prince. Comme on le choisissait parmi les bans, les vornics, les logothètes, les vistiernics, cela signifiait qu'on pouvait aussi les prendre parmi les ministres. Il y eut en Valachie un amendement qui ne fut pas approuvé par la Cour Impériale, ou plutôt dont l'approbation n'arriva pas avant la clôture des séances. On voit pourtant que cette disposition est passée dans le Règlement. Cet amendement proposait comme éligibles seulement les boyards de premier rang, en omettant les boyards de deuxième et troisième rang (40).

2° *La condition des électeurs choisissent le Corps de l'Assemblée qui désignera le Prince.* Il s'agit d'une élection à deux degrés. Il est à remarquer que cette Assemblée Extraordinaire a une structure plus démocratique que l'Assemblée Ordinaire. La représentation y est plus large, le corps social y respire un peu plus.

La Convention d'Ackerman, après avoir établi le principe de l'élection du Prince par une Assemblée Extraordinaire, avait décidé que cette élection serait faite par les boyards, avec l'accord général des habitants (41). C'était pourtant une illusion. Car l'expression est un peu exagérée. Cet accord général des habitants ne veut pas dire de tous les habitants. La représentation est loin d'être universelle ou non privilégiée. Au contraire, le nombre d'électeurs est restreint, les classes sociales sont départies, le privilège triomphe. L'élection est à degrés. De plus, on tire au sort, on ne vote pas.

L'Assemblée Extraordinaire est composée par :

(39) Pompiliu Eliade, op. cit. p. 69-70 ; Filitti : Les princ. roum. sous l'occup. russe, p. 86.

(40) Annales Parlementaires, I, p. 169.

(41) Annales Parlementaires, I, p. 100.

1° Le clergé qui entre de droit, représenté par l'Archevêque métropolitain et trois évêques diocésains en Moldavie, deux en Valachie ;

2° Les boyards. En Valachie, 50 de premier rang, 73 de second rang et 30 choisis parmi les boyards de district (42). En Moldavie, 46 de premier rang, 30 fils de boyards et propriétaires de terres et 32 députés élus par les boyards de districts. Comme on le voit ici, le nombre de boyards de second rang égalait et dépassait même la propitiendade ;

3° Les Corporations des villes qui sont représentées par 21 députés en Moldavie et 27 en Valachie ;

4° Un député du Corps académique, en Moldavie. Toutes ces classes votent séparément.

Conditions d'éligibilité pour les électeurs du Prince

Pour être choisi par les électeurs primaires, comme électeur direct du Prince, il faut avoir 30 ans, et en tant que conditions générales :

1° Les 50 boyards de Valachie et les 45 boyards de Moldavie, de premier rang *doivent être nés et avoir leur domicile* dans les principautés.

Conditions spéciales pour la Moldavie. Les électeurs nés de parents qui ont été naturalisés depuis plus de 40 ans ne sont pas empêchés de participer du fait de leur naissance en dehors des frontières de la Moldavie. La naturalisation, de par son équivalence juridique, égalait les droits de la nationalité ethnique. Elle s'appliquait en Valachie même pour l'accès à la dignité de Prince.

2° *Les boyards de second rang, en dehors des conditions requises doivent être aussi propriétaires fonciers.* Ils doivent posséder plus de 50 « stanjeni » et avoir des habitants sur leur propriété. De cette condition, découle une in-

(42) Pompiliu Eliade : op. cit., p. 89.

fériorité pour les boyards de second rang (on voit qu'on trouve, dans la rédaction de la Constitution même, certaines infériorités. Le principe de l'égalité proclamé subit des échecs). Ces boyards doivent ensuite occuper un certain degré dans la hiérarchie nobiliaire. Mais ce qui constitue la clef de voûte du problème qui nous intéresse, c'est que les électeurs du Prince ne sont pas élus par un vote, même dans le cadre du vote indirect. Ils sont élus par le tirage au sort. Donc, il n'y a pas de régime représentatif, malgré toutes les prétentions de constitution libérale du Règlement organique.

Comment s'effectuait le tirage au sort ?

On sait que les électeurs primaires (on parle seulement de la classe des boyards) se réunissent sous la présidence d'un boyard de premier rang, ayant pour secrétaire le boyard le plus ancien et le plus haut en rang (43) dans la capitale (toujours la préférence au rang). L'absence était punie sauf en cas de maladie ou de force majeure, cas dans lequel ils doivent informer le gouvernement, qui les fait inscrire d'office pour qu'ils participent au tirage au sort.

Le mécanisme en est le suivant :

Le Président jette d'abord dans l'urne le nom de chaque boyard, dans l'ordre de son ancienneté (44) inscrit sur un papier uniforme. Le secrétaire tire le premier bulletin ; le boyard sorti tire à son tour un autre bulletin, ayant d'abord mêlé les bulletins dans l'urne. Il donne lecture à haute voix du nom sorti. On inscrit ainsi, à mesure de chaque tirage, les noms sortis sur le registre qui est signé par le Président, le Secrétaire, le Boyard qui a tiré au sort et une autre personne, prise dans l'assemblée en raison de son rang et de l'inscription sur la liste (45) ; après quoi, on déclare le nouveau membre choisi de l'Assemblée extraordinaire. L'opération du tirage au sort finie, le Président délivrera les titres signés par lui et par le Secrétaire.

On remet le registre au gouvernement, pour vérifica-

(43) Annales Parlementaires, op. cit., p. 102.

(44) Annales Parlementaires, op. cit., p. 102.

(45) Annales parlementaires, op. cit., p. 103.

tion et pour contre-signature. On publie ensuite, en entier, la liste des électeurs du Prince et on remet le registre à la Métropole (46).

On voit donc à quel point et jusque dans ses moindres détails cette opération n'a rien de démocratique, à quel point elle est une question de classe et de privilège. Une dernière preuve est fournie par l'article 7 du statut Valaque, dans lequel on spécifie qu'en cas de nombre incomplet de 50 boyards de premier rang, on y suppléera par les boyards de second rang, et à leur tour, en cas de nombre incomplet de ces membres, on y suppléera par des boyards de troisième rang (47).

Dans une constitution qui prétend à l'égalité complète entre les boyards, cela ne devrait pas exister.

3° Voyons maintenant les députés des districts.

Dans cette catégorie, les députés sont choisis par le vote, et non par le tirage au sort.

Les députés élus dans les districts doivent, eux aussi, être des boyards. Ils sont élus deux pour chaque unité administrative (48). Ils devront avoir 30 ans et être propriétaires de 500 stanjeni dans l'unité administrative qu'ils représentent (49). On s'attache à la propriété foncière pour les électeurs comme pour les éligibles.

Les députés des districts sont élus par le corps des notables (50). Ce corps est convoqué par les « Ispravnic » (sorte de préfets), qui le réunissent d'après les listes d'électeurs et d'éligibles envoyés par les Régents (51).

Le corps des notables *électeurs* aux élections de *districts* était formé par quatre classes :

1° Tous les boyards ainsi que les fils de boyards qui auront une propriété rurale, même s'ils n'ont pas de titres ;

(46) Annales Parlementaires, op. cit., p. 103.

(47) Annales Parlementaires, op. cit., p. 104.

(48) Annales Parlementaires, op. cit., p. 100.

(49) Annales Parlementaires, op. cit., p. 101.

(50) Annales Parlementaires, op. cit., p. 104.

(51) Annales Parlementaires, op. cit., p. 105.

2° Les « Neamouri » (les descendants des hauts fonctionnaires) ;

3° Les « Postelnici » (les personnes au service du Prince, considérées comme dernière branche de la Noblesse) ;

4° Les « Mazils » (les descendants des petits fonctionnaires).

Les trois dernières catégories d'électeurs aux districts désignent deux représentants pour chaque arrondissement, qui à leur tour désignent les deux députés.

Donc, pour ces trois dernières catégories, il y a trois degrés d'élection, les deux derniers députés étant, eux, à peine électeurs princiers.

Deux boyards des plus anciens et des plus élevés en rang, ont la présidence et le secrétariat de l'élection dans le district. A son tour, l'Ispravnic (le préfet) surveille les opérations avec l'obligation formelle de ne pas intervenir ou influencer, en quoi que ce soit, les élections. On publie les personnes ayant la qualité d'éligibles et on convoque toutes les catégories sociales (52).

Chaque classe, en commençant par la dernière, choisira séparément deux députés ; c'est-à-dire qu'à l'intérieur de chaque classe chaque électeur choisit deux candidats sur la liste d'éligibles. Les candidats qui auront le plus de voix à l'intérieur d'une classe seront indiqués comme choisis par cette classe.

Si toutes les classes choisissent les mêmes candidats, l'accord est vite fait et ceux-ci seront proclamés élus par toutes les classes. Si on n'arrive pas à un accord, on met tous les candidats élus dans une urne et les deux premiers sortis au sort seront proclamés députés (53).

On voit donc que, même pour les députés des districts, la représentation dans l'Assemblée n'est pas entièrement basée sur le vote. Elle peut être confiée, à un moment donné, au sort, et on peut dire, sans avoir peur de se trom-

(52) Annales Parlementaires, op. cit., p. 104.

(53) Annales Parlementaires, op. cit., p. 105.

per que c'était presque toujours le sort qui décidait car rarement les quatre classes tombaient d'accord sur le choix des candidats respectifs. En dehors de cela, on choisissait les députés séparément. Donc le privilège et la distinction entre les classes sociales l'emportent.

Le vote n'était pas universel, il était indirect à deux degrés, et pour les Néamouri, les Mazili et les Postelnici du corps des Notables, l'élection était à trois degrés.

On était loin de la démocratie et du Régime Représentatif. Le Règlement Organique était une réglementation normative imposée par des étrangers ; il ne représentait *rien d'acquis* par une propre révolution.

Pour compléter, il faut ajouter qu'une fois les députés des districts élus, le gouvernement était obligé de contresigner les titres des députés quatre jours avant l'ouverture de l'Assemblée Extraordinaire. On déposait ensuite le registre à la Métropole.

II) Une autre catégorie de députés, électeurs du Prince, qui nécessite quelques détails, est celle des Corporations des villes. Mais tous les membres des Corporations ne participent pas directement à l'élection du Prince : ils envoient seulement 27 députés.

Conditions d'éligibilité :

- a) Etre né Valaque ;
- b) N'être soumis à aucune protection étrangère ;
- c) Etre propriétaire dans l'endroit où l'on est candidat ;

Propriétaire d'un immeuble ayant la valeur de 5.000 piastres, au moins, et libre d'hypothèque.

Ici le rôle de l'Ispravnic est tenu par le Prévôt des négociants, qui, autorisé par le gouvernement, convoque les Corporations pour désigner les députés. Il assiste à l'assemblée en la surveillant ; il représente le gouvernement et doit se montrer impartial en n'influençant aucunement le résultat des élections.

Toutes ces attributions sont pour la Capitale, car pour la province c'est toujours l'Ispravnic qui détient ce rôle.

Le gouvernement a soin de désigner à cette élection un Président et un Secrétaire.

Chaque corporation choisit parmi ses membres trois des plus capables. Ensuite, de l'ensemble des représentants de toutes les corporations, on tire au sort neuf députés (54).

L'opération terminée, le gouvernement vérifie les titres, quatre jours avant l'ouverture de l'Assemblée. Le vote se mêle ici au tirage au sort : mêmes objections qu'auparavant.

En ajoutant quelques mots sur l'élection du Prince proprement dite, on doit remarquer qu'elle doit se faire à tout prix. L'absence des membres ne saurait pas l'empêcher (55). On vérifie d'abord les titres ; l'organe qui s'occupe de cette vérification est le bureau de l'élection (56) : il est composé de notabilités, telles que l'Evêque Métropolitain, qui en est le Président, le grand Vornic et le grand Logothète, qui en sont les Secrétares, deux boyards du second et du troisième rangs — donc tendance égalitaire — et un député des Corporations, le plus âgé. On prête serment et le vote est secret.

Un amendement proposé en Valachie (57), mais qui n'eut pas d'existence légale, établissait trois tours de scrutin :

1) Dans le premier tour, on demandait une majorité de deux tiers pour l'élection du Prince. Les membres de l'Assemblée désignaient quatre candidats dans un isoloir. Le candidat qui avait obtenu les deux tiers de ces désignations était élu.

2) A défaut de cette majorité, on choisissait, à majorité absolue parmi dix candidats désignés dans l'ordre des suffrages obtenus.

3) A défaut même de majorité absolue, la majorité était relative pour les trois candidats désignés (58).

Il faut noter que l'Assemblée Extraordinaire d'une totalité de 190 membres, en Valachie, et de 132 membres, en

(54) Orléano, op. cit., p. 54.

(55) Annales Parlementaires, op. cit., p. 107.

(56) Annales Parlementaires, op. cit., p. 107.

(57) Annales Parlementaires, op. cit., p. 117.

(58) Annales Parlementaires, op. cit., p. 115.

Moldavie, n'avait que 27 députés en Valachie et 21 députés en Moldavie qui n'étaient pas nobles (59).

Après l'élection du Prince, elle n'avait plus aucune raison d'être ; elle était dissoute, et les députés remettaient leurs titres.

La dissolution était déclarée par l'Evêque Métropolitain.

On arrive, après cela, à la discussion de l'autre Assemblée générale, cette fois-ci permanente et ordinaire.

B. — *L'Assemblée Ordinaire Législative*

C'est l'organe législatif du Règlement Organique (60).

Elle compte 43 membres en Valachie et 35 en Moldavie.

La composition de l'Assemblée est la suivante :

1) Le Clergé participe avec l'Evêque Métropolitain et trois Evêques Diocésains, en Valachie. Le Clergé participe de droit aux séances.

2) Les boyards de la Capitale, qui sont tous élus dans la capitale, par les autres boyards : En Valachie, ils sont 20 Boyards de premier rang, et en Moldavie 16, toujours de premier rang.

3) Les boyards des districts. Les districts et la ville de Craïova désignent 19 députés en Valachie et 16 en Moldavie.

Les électeurs sont toujours des boyards ou fils de boyards. La partie était presque égale entre les grands boyards, ceux de la Capitale, et les petits boyards, ceux des districts (61).

Pour être élu, il fallait réunir les conditions suivantes :

a) Avoir 30 ans révolus ;

b) Etre propriétaire foncier dans le district où on est candidat ;

(59) Filitti J.C. : « Les Princip. Roum. sous l'occupation Russe », p. 86. — P. Eliade: La Roumanie au XIX^e siècle, p. 69.

(60) P. Eliade, op. cit., p. 71.

(61) Filitti : Origines du Régime Représentatif, p. 6.

c) Etre boyard et fils de boyard.

On est élu à majorité de voix (62).

Pour être électeur, on devait réunir les conditions suivantes :

a) Avoir 25 ans révolus ;

b) Etre domicilié dans le district ;

c) Etre boyard ou fils de boyard.

Donc, aucune représentation du peuple ; c'est toujours le privilège pur au profit de la noblesse : un régime de caste. L'Assemblée Ordinaire dure cinq ans.

Ce n'est pas une Chambre démocratique, de l'avis d'une partie de la Doctrine (63).

Aussi, M. Joseph Barthélemy dit :

« Plus la Démocratie triomphe, plus court est le mandat » et que « tous les mouvements de réaction sont accompagnés d'un allongement du mandat législatif. »

Dans la Chambre la plus démocratique de France, celle de la Constitution Montagnarde du 24 juin 1793, le mandat des députés ne durait qu'un an. Lors de la Constitution du 23 septembre 1791, la durée du mandat était de deux ans.

Aux Etats-Unis, le mandat dure aussi deux ans.

Au contraire, dans les Constitutions réactionnaires, la durée du mandat était plus grande. Ainsi, dans la Constitution de l'An III, le mandat durait trois ans. Pendant la loi Villèle faite, sous le régime de la Charte, la durée du mandat était de sept ans.

Pendant le Second Empire, de six ans.

Celle de 1875, dans laquelle la Droite Royaliste était en majorité, prévoit une durée de quatre ans.

On peut objecter que, pourtant, en Angleterre, le pays de la plus pure démocratie, le mandat durait, avant le « Parliament Act » de 1911, sept ans ; on l'a réduit depuis à cinq. A cette objection, on peut répondre que jamais une Chambre, de par la pratique constitutionnelle, n'arrivait à la fin

(62) Annales Parlementaires, op. cit., p. 121.

(63) Barthélemy Joseph, op. cit., p. 66.

de son mandat : la dissolution intervenait lorsque la Chambre était épuisée. Mais depuis le « Parliament Act », *ce n'est plus l'avis de tous les juristes anglais*. Dicey s'est même demandé si, dans les conditions nouvelles créées par le « Parliament Act », le droit de dissolution ne cesserait pas complètement de s'exercer (64) l'hypothèse contraire étant de moins en moins vraisemblable (65).

Toujours est-il que le Règlement Organique n'était pas une Constitution où la Démocratie triomphait. L'Assemblée ne pouvait d'ailleurs se dissoudre qu'en des cas très graves, *et seulement avec le consentement de la Porte*.

L'Assemblée était convoquée par le Prince tous les premiers décembre pour une session de deux mois, sauf prolongation en cas de force majeure (66). La session était très courte. On s'entoure de précautions contre le législatif, si réduit qu'il soit. Elle peut être comparée à la durée des sessions aux Etats-Unis : toujours deux mois. Mais les raisons en sont différentes et particulières aux Etats-Unis : on veut, en Amérique, protéger, par cette mesure, nombre de matières qui entrent dans le domaine constitutionnel.

Toutes les fois qu'il y a une mesure d'urgence ou des circonstances extraordinaires, l'Assemblée Ordinaire du Règlement Organique peut être convoquée en dehors de la session régulière (67).

Le Prince ouvrait chaque session par un message.

Ce Message, on le trouve dans toutes les Constitutions de type monarchique : en Angleterre comme en France sous la Monarchie constitutionnelle ; sous la charte de 1814 comme sous la charte de 1830. La Chambre répondait par une adresse au message, lue par un Ministre du Cabinet.

Le Président de l'Assemblée Ordinaire était un Archevêque aidé par deux secrétaires provisoires ; il constituait, après les élections générales, une commission de vérification de cinq membres, qui procédait à la vérification des

(64) Esmein A. « *Eléments de Droit constitutionnel* », T.I, p. 239.

(65) Esmein A. « *Eléments de Droit Constitutionnel*, op. cit., p.239.

(66) *Annales Parlementaires*, op. cit., p.126.

(67) *Annales du Parlement*, op. cit., p. 127.

droits de chaque membre. Comme dans les Parlements d'aujourd'hui, on constituait des commissions financières, judiciaires, administratives. Leur constitution était à la charge du bureau; on répondait ensuite au message du Prince (68).

On trouve parfois, dans l'organisation de l'Assemblée, des aspects de la séparation des Pouvoirs.

Comme dans la Constitution des Etats-Unis, les Ministres n'ont pas le droit d'entrer dans le sein de l'Assemblée, on les exclut par principe. Ils ne peuvent entrer qu'en cas de nécessité, lorsqu'ils apportent des éclaircissements sur diverses questions débattues (69); autrement, ils ne parlent même pas et ils ne sont pas pris dans les Chambres, en Amérique (70).

D'ailleurs, dans le Règlement Organique, ils dépendaient du Prince et ils lui servaient d'Agents de transmission toutes les fois que celui-ci voulait communiquer avec la Chambre.

On y trouve aussi des règles de technique parlementaire. Par exemple, on désigne un bureau annuellement, à majorité de voix, avec deux secrétaires et deux suppléants. Le bureau fixait la date des séances. Pour pouvoir tenir une séance, il fallait que les deux tiers des membres soient présents (71), et, pour pouvoir prendre une décision, il fallait la majorité absolue. *Il y avait incompatibilité* entre la fonction de membre de l'Assemblée et une fonction publique. En Valachie, les Préfets étaient soumis à la restriction de ne pouvoir poser leur candidature dans les districts où ils détenaient cette fonction (72). Tout comme dans les Constitutions modernes. On sait par contre que dans la Constitution des Carvonari on esquissait à peine les incompatibilités.

En ce qui concerne les rapports entre le législatif et l'exécutif, le Règlement Organique limite les pouvoirs de l'Exécutif, mais ne les annule en aucun cas. Différemment des attributions qu'on laissait au « Conseil » de la Constitu-

(68) Filitti, J.C.: op. cit., p. 6.

(69) Annales Parlementaires, p. 121.

(70) Barthélemy Joseph. op. cit., p. 82.

(71) Annales Parlementaires, op. cit., p. 121.

(72) Filitti J.C. : Origines du Régime Représentatif, p. 6.

tion de 1822, l'exécutif a, vis-à-vis du législatif, encore beaucoup de prérogatives. Il a repris son ancienne importance. L'article 58 du Règlement disait :

« Les attributions de l'Assemblée générale ordinaire ne pourront, en aucun cas, entraver l'exercice du pouvoir souverain administratif et conservateur du bon ordre, qui revenait au Hospodar, d'après les institutions et les anciens usages du Pays » (73).

Le Prince a l'initiative ; il peut proposer des modifications ; il a la sanction des lois. Il n'avait rien de tout cela dans la Constitution de 1822.

L'initiative du Prince dans la confection des lois nous rappelle la Constitution de Louis XVIII, en 1814, et toutes les Constitutions à type monarchique.

— « Proposer la loi, c'est régner », disait Louis Colard, Ministre de la Restauration. La Chambre n'a d'autre droit que de formuler des vœux.

Le Prince participait avec une grande autorité à la législation ; c'est par lui que passaient toutes les lois, qui, après avoir été conçues par un ministre et discutées dans le Conseil des Ministres, étaient soumises au Chef de la Chancellerie du Prince. Le Prince examinait la Loi et l'envoyait, par un message, à l'Assemblée. Ce message était contre-signé par le secrétaire. Peut-on lui donner la même signification qu'à la contresignature des actes d'un Roi constitutionnel ou du Président de la République ? De l'Assemblée, on envoyait le message aux commissions, où on le discutait après lecture, le jour même, ou dans les cinq jours (74), en séance publique, comme au Parlement d'aujourd'hui. Le résultat du vote à majorité absolue était envoyé au Prince. On lui faisait une adresse, que tous les membres votants signaient. Si la Chambre voulait proposer des amendements (on n'avait pas ce droit dans la charte de 1814), on les contresignait doublement s'ils émanaient de six membres. La Chambre se prononçait par vote secret.

(73) P. Eliade : op. cit., p. 73.

(74) Annales Parlementaires, I, p. 122.

Si la Chambre adoptait les amendements, tous les membres signaient la double consignation des modifications proposées sur un registre et sur une feuille volante (75). Le registre était déposé aux archives. Quant à la feuille volante, elle était jointe à la proposition du Prince et renvoyée à celui-ci, avec une pétition signée par le Président de l'Assemblée et le Bureau, lui faisant connaître les opinions de la Chambre (Anaphora).

Le Prince pouvait aussi proposer des modifications ou une nouvelle discussion de la Loi, introduire des amendements, lui aussi, et tenir une correspondance en ce sens (76) avec l'Assemblée.

Il y avait pourtant une restriction : Le Prince ne pouvait pas modifier la teneur des arrêts de l'Assemblée (77). Il ne pouvait modifier les vœux de la Chambre, qu'en faisant de nouveau une communication, laquelle, à son tour, était l'objet d'un nouveau vote.

C'est une sorte de veto du Président de la République, avec la différence que, depuis la Constitution de 1875, en France, il n'est plus employé. La contresignature d'un ministre sur l'acte de veto mettrait le gouvernement en conflit avec les Chambres. On sait ce que cela a coûté au Président Millerand d'avoir laissé se répandre le bruit qu'il s'opposerait par un veto au scrutin uninominal ou à une loi militaire diminuant les forces de l'armée (78). Ce n'est pas que dans d'autres pays le veto fonctionne avec plus de succès, au contraire.

En Allemagne, le Président du Reich, Hindenburg ; en Tchécoslovaquie, le Président Masaryk, l'employèrent, en 1926 et 1928.

Ne parlons plus de l'Amérique, le pays du Président Veto (le Président Cleveland), de Taft, de Coolidge et de Roosevelt, qui en ont usé et quelquefois abusé. Leur veto était d'ailleurs très puissant, car il fallait au Congrès une

(75) Annales Parlementaires, I, p. 122.

(76) Filitti: Origines du Régime Représentatif, p. 7.

(77) Orleano, op. cit., p. 54.

(78) Barthélemy J., op. cit., p. 354.

majorité de deux tiers pour le surmonter et repousser sa volonté (79).

Le Prince avait la sanction des lois. Il pouvait l'accorder ou la repousser à son gré, sans motiver sa décision (système anglais). — Le Prince « s'y advisera ». — On était loin de la Constitution Montagnarde.

Toute décision de l'Assemblée était prise à majorité. L'opinion contraire, celle de la minorité, n'avait pas le droit de se faire connaître. Si elle se faisait connaître, on punissait les députés par leur exclusion de la Chambre (80) (article 50). — Ce n'était pas commode pour les libre-penseurs. — Pourtant, il ne faut pas croire que le Prince était tout puissant et n'était limité, dans son arbitraire, par le pouvoir de l'Assemblée ; il y avait une limite, et on voit ici une limitation réciproque du législatif et de l'exécutif.

Ainsi, en cas de troubles et de sédition, le Prince ne peut pas dissoudre l'Assemblée. — On se rappelle que c'est alors que les Chambres sont plus nécessaires, d'après la loi française de 1875. Il ne peut qu'à la proroger. Pour pouvoir la dissoudre, le Prince doit faire appel à la Cour Souveraine et Protectrice (art. 53) (81).

Ici apparaît le contrôle des Cours Impériales. — Mais ce ne sera pas pour apaiser des Mac-Mahon. — Il s'exerce, d'ailleurs, toutes les fois qu'une modification ou une résolution plus importante doit intervenir.

L'Assemblée reçoit, en outre, les comptes rendus du Prince en matière financière. Elle les reçoit tous les trois mois, elle ou une commission de six boyards, chargés par elle de ce but, après que le Vistiar (le Ministre des Finances) en ait référé au Prince (82).

C'est toujours la Chambre qui effectue l'opération de l'apurement des comptes, le contrôle de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'année passée.

C'est elle qui fixe les impôts et l'emploi des recettes

(79) Barthélemy J., op. cit., p. 355.

(80) P. Eliade, op. cit. p. 75. Annales Parlementaires, p. 123.

(81) P. Eliade, op. cit., p. 74. Annales Parlementaires, p. 124.

(82) Annales Parlementaires, p. 178.

pour l'année en cours (83). Cette disposition est intéressante, car on sait qu'en France, quoique le principe soit posé dans la Déclaration des Droits de l'Homme, ce n'est qu'en 1814, avec la Chambre de la Restauration, que l'apurement des comptes est entré dans la pratique parlementaire. — Assez tard.

Il faut ajouter que pour la fixation des impôts, l'opération n'était pas entièrement libre, car nul impôt important ne pouvait être fixé sans qu'on en eût référé et reçu l'approbation des grandes Puissances Protectrices.

L'Assemblée s'occupe, en outre, de toutes mesures générales d'utilité publique, pour la sûreté du pays, la prospérité et la sauvegarde de la liberté des citoyens (84). Elle pouvait attirer l'attention du Prince sur les réformes qu'elle jugeait utiles (85). Elle contrôlait l'Administration, en dénonçant au Prince les abus des fonctionnaires et même des ministres. Elle ne pouvait pas entraver l'activité administrative du Prince, mais elle pouvait l'avertir quand cela marchait mal (art. 54) (86).

Elle avait aussi un rôle qui appartient aujourd'hui au pouvoir exécutif : C'est elle qui s'occupait des fermages, des douanes, des salines ou du domaine de l'Etat. — Elle stimulait le Commerce, l'Agriculture, l'Industrie ; elle veillait aux propriétés publiques (art. 57) (87).

En ce sens, il est de tradition, en Angleterre, que pour l'intérêt public, ou, pour stimuler la vie économique, surtout dans l'intérêt des circonscriptions locales, le Parlement intervienne par des lois qui, bien que prenant toutes les apparences des lois, n'en présentaient pas moins de nombreuses différences, surtout quant à la procédure législative. — C'est ce qu'on appelle « The Private Acts of Parliaments ». — On le faisait encore pour des intérêts privés d'une personne ou d'une collectivité, sans avoir à adminis-

(83) Annales Parlementaires, op. cit., p. 124.

(84) Annales Parlementaires, p. 125.

(85) P. Eliade. La Roumanie au XIX^e siècle, p. 90.

(86) P. Eliade, op. cit., p. 74.

(87) P. Eliade, op. cit. 72.

trer directement des propriétés publiques ou des intérêts généraux.

Mais, du fait d'avoir secouru les initiatives privées, on n'en stimulait pas moins, on n'en faisait pas moins progresser la vie économique, et c'était l'intérêt public qui se poursuivait. — En ce sens, Leonhard Courtney (88), dans son ouvrage : « *The Working Constitution* », écrivait, en traitant sur la législation des « *Private Bill* » :

« Une personne ou un groupe de personnes s'adressent
« au Parlement pour obtenir quelque privilège, qui, selon
« ce qui est allégué, devrait lui être accordé *dans l'intérêt*
« *public*. »

Voilà donc quel est le but.

Ainsi, l'intervention pour la construction des routes à péage (*tumpike roads*) (88 bis), des canaux et des chemins de fer surtout. Ce n'était pas seulement par le « *Private Bill* » que ces interventions se produisirent : Si l'intérêt était général, on recourait au « *Public Bill* ».

L'Assemblée du Règlement Organique contrôlait, en outre, la milice, les écoles, les prisons ; elle s'occupait des biens de l'Eglise.

Elle aura à préparer la législation entière des Codes Civil et Pénal ; une sorte de carte foncière avec les titres de possession : Elle délèguera une commission qui présentera son travail au Prince et à l'Assemblée, pour une plus ample discussion. L'Assemblée a, en outre, un droit de recours aux Cours Souveraines et Protectrices. On le lui a donné pour la récompenser de son manque d'initiative à propos des lois.

Si, à la suite d'une supplique au Prince lui présentant le besoin de quelques mesures d'utilité publique, celui-ci n'y prête pas attention, ou retarde d'intervenir, l'Assemblée peut lui en faire grief et lui reprocher son manque d'attention aux Affaires Publiques.

Le Prince reste, pourtant, le pouvoir souverain administratif ; le pouvoir exécutif par excellence, représentant l'ordre public.

(88) Léonhard Courtney, op.cit., p.178. — Esmein, op.cit, p.516.

(88 bis) Esmein, op. cit., p. 517.

Les circonstances dans lesquelles l'Assemblée prend fin sont :

- a) La dévolution du terme de cinq ans ;
- b) La dissolution.

On rappelle que la dissolution ne pouvait intervenir que par l'approbation de la Sublime Porte et de la Cour Impériale, en cas de troubles graves et de sédition de certains députés dans l'Assemblée.

Toujours l'immixtion de l'Etranger dans le choc des pouvoirs constitutionnels.

Tel que le remarque M. Orléano (89) :

« Les deux pouvoirs fondamentaux sont mis en rapport de telle façon qu'aucun d'eux ne possède de moyens assez efficaces pour triompher de l'autre, le Prince n'ayant que le droit de prorogation vis-à-vis de l'Assemblée ; l'Assemblée, à son tour, n'ayant que des attitudes précatives : elle le priera de vouloir bien prendre en considération « telle ou telle suggestion ». — Pour trancher des conflits graves, il faut donc dépasser le cadre national et se faire assister par les Puissances, lesquelles, à force d'usurpation, étaient arrivées à décider des choses qu'aucune capitulation ne leur accordait. »

L'apparence du Règlement Organique est bien d'une autonomie et d'une indépendance institutionnelle ; le fond est que toujours dans ce rouage délicat, les Protecteurs, couverts de la norme juridique qu'ils avaient engendrée, intervenaient là où bon leur semblait et toutes les fois que leur intérêt le dictait, pour empêcher le sincère fonctionnement, la loyale application de toute institution nouvelle.

En dehors de cela, on le voit bien, la structure de l'Assemblée était vraiment dans le ton démocratique : Elections, validations, bureaux, séances, messages, incompatibilités, attributions tant qu'on en voulait. Le système était parfait ; il ne manquait que les honoraires. Mais, pour voir combien

(89) Orleano, op. cit., p. 65.

ces Assemblées étaient l'expression de la souveraineté populaire, à quel point elles tenaient du régime représentatif, il faut ajouter qu'en Valachie, pour tous les districts, il y avait un total de 500 électeurs pour un nombre d'un million et demi d'habitants, et qu'en Moldavie, pour un total de 800.000 habitants, il n'y en avait que 400 qui étaient électeurs. — Comment de pareils régimes pouvaient-ils assurer la démocratie, et surtout travailler à son efficacité ou au civisme des citoyens ? Le privilège avait truqué la démocratie et la représentation du peuple. Il avait canalisé à son profit un courant d'idées généreuses.

On a beau ennoblir, on peut bien tenir de longues et minutieuses séances, faire parfois de l'opposition au Prince, provoquer des crises ministérielles : la démocratie est artificielle ; le peuple ne respire pas, ne dit rien et surtout n'apprend rien. — Dans le Règlement Organique, il n'y a pas de Régime Représentatif.

L'impression que le Règlement Organique a laissé, et surtout les effets de cette incessante intervention étrangère, sont faciles à décrire ou à deviner.

Il suffit de dire qu'on l'a brûlé sur la place publique, qu'il fut le germe d'une réaction qui a accéléré le procès de la Révolution Nationale, qu'il lui a assuré le succès moral d'avance.

Laissons la parole aux étrangers les plus indiqués, parce que les plus intimement liés à sa rédaction, et qui, eux-mêmes ont reconnu tout le mal qu'une organisation politique, donnée à dessein par les grandes puissances intéressées, a fait au pays.

Dans une lettre que le Général Kiseleff adressait, en ce temps à Nesselrode, Ministre des Affaires Etrangères de la Russie, il disait, entre autres (90) :

« Malgré que ces améliorations (il faisait allusion aux « nouvelles institutions) soient de nécessité absolue, il ne « faut pas perdre de vue que, dans leur ensemble, elles vont « atteindre les intérêts de toutes les classes. »

(90) Papadopol Calimah, op. cit., p. 103 et sq.

L'atmosphère était lourde ; les mécontentements graves ; la loi ne faisait que garantir l'asservissement, en fin de compte, des Principautés, et un arrêt sûr dans la voie de l'indépendance politique, ou d'une règle normative propre : C'est l'antichambre de la Révolution de 1848.

Le Règlement Organique mécontente beaucoup de monde. On n'avait pas donné, en fait, et malgré des déclarations de principes égalitaires, dans la Constitution, une pleine satisfaction aux petits boyards. C'était toujours la protipendade qui détenait tout. Les boyards de première classe étaient, tout au plus, soixante-dix dans chaque Principauté (91), et ils étaient tous membres de l'Assemblée Extraordinaire, malgré des principes contraires affirmés dans la Constitution. En fait, eux seuls détenaient les grandes fonctions. Les boyards de deuxième et de troisième classes ne pouvaient détenir que les moindres. — C'est parmi les grands boyards qu'on choisissait le Prince.

Il y avait aussi la plèbe nobiliaire : les « Néamouri », les « Postelnici » et les « Mazili » ; leurs seuls droits étaient d'être électeurs primaires à l'Assemblée Extraordinaire.

Le professeur français Vaillant, qui fut intimement lié aux événements de plus tard, disait (92) :

« *Le Règlement ne respecte pas l'existence légale et stable promise par Wittgenstein et confirmée par Adrianople : L'accord général des habitants et leur consentement unanime pour l'élection du Hospodar. Ce règlement, conclu sous le poids d'une occupation militaire, est une atteinte aux droits de suzeraineté de la Sublime Porte.* »

Il ajoutait : « Que la noblesse conserve sa hiérarchie dans tout le ridicule de ses privilèges. »

Deprez (93), qui avait pour les Russes de très mauvaises considérations, disait :

(91) Filitti : Les Origines du Régime Représentatif, p. 8.

(92) Filitti : Les Principautés Roumaines sous l'occupation russe, p. 255.

(93) Filitti J. C. : Les Principautés Roumaines sous l'occupation russe, p. 255 op. cit.

« La législation des Principautés avait été transformée
« d'autorité par le Général russe Kiseleff, *de concert avec*
« *une Assemblée nationale réunie par pure formalité*; le
« Règlement créait une aristocratie privilégiée là où il
« n'avait jamais existé que des fonctions conférant des titres
« non héréditaires. »

Et Edgard Quinet, à son tour, qualifiait (94) ce Règlement « d'une ombre d'organisation, qui, à vrai dire, légaisait, légitimait, perpétrait les abus les plus criants ».

Mais, s'il eût des détracteurs, le Règlement eut aussi des défenseurs: C'est surtout *la partie administrative*, l'œuvre propre de Kiseleff, qui séduisait les observateurs de ce temps; ils oubliaient, de ce fait, l'organisation politique qui a déjà été examinée.

Parmi les admirateurs, il y avait :

Le Colonel de Grammont, ainsi que le futur Prince de Valachie, B. Stirbey, qui parlait de « l'amélioration du sort des deux Principautés » (95). — Il y avait le publiciste Anagnosti, qui disait que : « Bien qu'il renferme des concessions nécessaires aux préjugés et aux privilèges de l'aristocratie, il n'en constitue pas moins un immense progrès » (au point de vue administratif, il y avait certainement un « progrès), une révolution pacifique et féconde » (96).

Le Prince Grégoire Ghika, Bois Le Comte, Colson, Ubicini parlaient aussi « d'une ère nouvelle dans les Principautés ». Kuch déclare « qu'il est incontestable que le changement de toutes les institutions antérieures des Principautés peut être considéré par les habitants comme un événement heureux ». Ce fut sans doute un début. Mais si le Règlement dans ses dispositions administratives put être un progrès et engagea les Principautés sur la voie d'une organisation plus moderne, il est évident, qu'au point de vue du régime repré-

(94) Filitti J. C. Les Principautés Roumaines sous l'occupation russe, p. 256, op. cit.

(95) Filitti, J. C. : Les Principautés Roumaines sous l'occupation russe, p. 258, op. cit.

(96) Filitti, J. C. : Les Principautés Roumaines sous l'occupation russe, p. 258, op. cit.

sentatif et de l'équité sociale, il ne constitua que l'ombre d'une démocratie. On doit l'expliquer par les circonstances politiques, l'esprit et la mentalité des privilégiés. Il fut rédigé sous l'inspiration d'une puissance qui représentait dans le droit public européen une mentalité antidémocratique. Or, la vraie démocratie commence par l'abolition du privilège et non pas par le monopole de tous les privilégiés.

L'abolition du privilège commence à son tour par le propre effort des masses éclairées ayant une conscience civique, car la mesure de la démocratie c'est la résistance à l'oppression. Sinon toute démocratie reste un principe dangereux par les confusions auxquelles elle prête, morte-née tout en criant à l'existence.

L'académicien roumain M. Filitti trouve au Règlement trois grands défauts : « Il a trop maintenu les privilèges, il n'a pas adouci le sort du paysan ; il a laissé la porte ouverte à toutes les interventions des deux Cours dans les affaires des Principautés ». Le Règlement Organique n'a d'ailleurs que le contenu d'une Constitution des Carnovari, et celui-là, même pas toujours. Mais la protipendade ne respecta pas ce contenu. *Sous la pression de la Russie, la protipendade céda le pas aux Carvonari, mais seulement dans la lettre de la Constitution.* Et (c'est une caractéristique de toute l'évolution de la démocratie roumaine) *elle ne leur céda que pour profiter en fait des mêmes privilèges, à l'abri d'un nouveau programme. Elle se résignait « pro forma », mais elle ne capitula pas.* En fait, comme nous l'avons remarqué ailleurs (97), elle se moquera des principes du Règlement.

Les abus ne cessent ni de la part du Prince, ni de la part des grands boyards. Le Règlement ne réalisant pas le principe du Régime Représentatif, on ne respectait même pas les principes qu'on avait inscrit dans la Constitution. Quand on protestait contre le Règlement, ou lorsqu'en 1848 la Révolution éclatera en Moldavie, elle ne voudra ni plus ni moins que la stricte application du Règlement, que le retour à la loi, que l'effectivité de la loi. La Révolution moldave de 1848 sera très contente du respect des principes des Carvonari.

(97) Filitti : op. cit., p. 152.

C'est ce respect de la loi qui manquait. De fait, toute concession au libéralisme ou au carvonarisme, accordée par la haute noblesse, dans la lettre de la Constitution et sous la pression d'une force étrangère, n'avait aucune valeur. Comme l'historien roumain M. Jorga le remarque (98) « la plupart des hommes de la grande classe des boyards se sont substitués aux Carvonari ».

La définition du Règlement Organique pourrait être celle-ci (99) : « La réalisation d'après les intérêts des grands boyards du programme soutenu par les boyards de tous les rangs et surtout par les petits boyards, depuis le XVIII^e siècle. » La question est claire. Nous allons voir que c'est cette discordance entre la forme des lois et leur applicabilité pratique, par manque d'éducation civique ou de bonne foi, qui constituera un des empêchements de toute saine évolution dans les institutions politiques de la Roumanie.

Aux premières époques, par égoïsme, tous les principes politiques occidentaux seront transformés en pratique par les classes privilégiées, de façon à fonctionner à leur profit, de les couvrir de leur apparence, mais de maintenir le *statu quo* du privilège, dans le fond. Plus tard, par incompréhension de la réalité sociale roumaine, tous les principes politiques seront mal appliqués. On les proclamera, mais on ne saura pas faire les réformes qui auraient pu leur garantir plus de succès dans leur application dans la vie sociale roumaine. Ainsi, lorsqu'elles ne se trouvent pas ensemble, la mauvaise foi cède le pas à l'incompréhension.

La mentalité des hommes de l'époque, leur état d'esprit arriéré, leur égoïsme, leur esprit superficiel, empêcheront ou en tout cas traîneront lourdement dans le bagage du passé, n'aidant pas une évolution normale aux réformes saines et réfléchies. Tel est presque tout l'aspect de cette évolution politique.

Ainsi les Carvonari s'emparèrent du rêve des révolutionnaires français de 1789 et conçurent la Constitution de 1822, mais au profit de leur classe.

(98) Jorga : Histoire de la Constitution roumaine, p. 22.

(99) Jorga : Histoire de la Constitution roumaine, p. 23.

En 1831, la protipendade, contrainte, accepte les suggestions de la Russie et se pare à son tour, sur le papier au moins (et même pas dans tous les cas), d'une constitution à esprit carvonnaire, en rédigeant le Règlement Organique. Et nous verrons que lorsque, plus tard, les boyards renoncèrent à leurs privilèges, ils ne le feront que *pro forma*. Leurs privilèges subsisteront déguisés sous l'aspect du régime censitaire dont ils seront presque les seuls bénéficiaires, sous l'aspect de la grande propriété. Ils renonceront au terme, pour en garder le contenu.

A part quelques esprits généreux qui lui voulaient du bien, et qui se dépensaient sincèrement en clans, sociétés et projets de réformes, le paysan roumain restera longtemps encore ce qu'il a été toujours, pauvre et spolié, n'ayant pas au début les droits qu'il n'aura plus tard que sur le papier.

Entrée dans le Droit Public Européen, la Roumanie ne pouvait pas lui résister, ne pouvait pas lui refuser ses principes. Ces principes s'imposaient surtout, depuis le contact de plus en plus étroit avec la démocratie et le capitalisme de l'occident, avec une vigueur irrésistible. Devant de nouvelles formules de vie sociale, la Roumanie devait prendre position. Seulement, comme ces nouvelles formules supposaient une société plus évoluée et de vrais citoyens, la Roumanie ne put leur offrir ni l'une ni les autres. La route aux profiteurs était libre. C'est ainsi que, bien longtemps, elle eut à souffrir de son état de néophyte, et que les mœurs, l'injustice sociale et une ancienne morale, l'emportèrent souvent sur les projets et l'organisation d'un monde meilleur.

Paragraphe III. — *La révolution en marche.*

Le professeur et animateur Gh. Lazar, interprétant l'esprit de l'époque, avait créé en Valachie un courant d'idées qui ne cessa pas jusqu'à la révolution de 1848.

Car la Valachie fut nettement plus révolutionnaire que la Moldavie, dominée par l'esprit carvonnaire, moins intégral et plus égoïste. Cette évolution connut des phases lentes

mais progressives. Elles allaient depuis les lettres anonymes de menace, dans lesquelles on lisait :

« La Valachie désespérée parle... nous sommes armés de gros bâtons, nous sommes plus de 7.000 qui avons juré de sauver la patrie (100). »

Cela dura jusqu'à la tentative de 1848 ayant le but de donner une conscience au peuple, de le faire sortir de son ignorance et de sa pauvreté. La jeunesse de cette époque, les Golesco, les Campineano, les Grégoire Cantacuzene, Eliade Radulesco ou C.-M. Mano, se constituaient en sociétés qui voulaient le redressement intellectuel du peuple. A l'exemple de Golesco ou du boyard Basota, on créait des écoles primaires dans les villages. Vers 1834, on se groupa en apparence sous les auspices de la Société Philharmonique, qui avouait des buts littéraires, mais qui pourtant cachait de réels buts politiques. Toute une série de jeunes hommes, qui avaient fait leurs études à Paris, constituaient le germe d'une nouvelle effervescence et étaient les animateurs des grandes idées nouvelles : L'indépendance nationale sur le plan politique et l'émancipation du paysan sur le plan social.

Vers 1839, Jean Campineano et Colson arrivent à Paris et à Londres pour éclairer l'opinion publique occidentale sur les intentions de la Russie. Déjà Michel Anagnosti avait fait paraître dans *la Revue des Deux Mondes* les revendications des Principautés, l'Union des deux pays, l'Indépendance, et le Règne d'un Prince étranger. Cette campagne contre la Russie était d'autant plus justifiée que, par le traité d'Unkiar-Iskelessi, la Russie avait gagné une situation prépondérante qui menaçait fortement l'indépendance des deux pays. Colson et Campineano font connaître à l'opinion publique les revendications que les boyards avaient présenté à Saint-Marc de Girardin : L'indépendance de la Valachie et de la Moldavie. Campineano et Colson instituent à Paris, en 1839, la Société pour l'instruction du peuple roumain. Cette société groupait les étudiants roumains à Paris et se distin-

(99) Filitti : Origine de la démocratie roum. La vie Roum., Janvier 1923, p. 23.

guait par ses idées avancées. Dans la même année, on découvre le complot de Léontie Radou. Comme il était tramé en Moldavie, il contenait des idées plutôt carvonnaires que franchement démocratiques. Léontie Radou avait voyagé en Russie et proposait des choses nouvelles : C'est ainsi que le Prince devait être choisi par le Clergé, les boyards, *les députés des classes et des habitants*. Il proposait aussi, et c'est la première fois qu'en rencontre une pareille proposition, la création d'un Sénat. Bien entendu, le Sénat avait une allure aristocratique. Il était composé par douze nobles dont la fonction durait cinq ans.

Le projet demandait, en outre, une Assemblée dont les députés seraient choisis d'après le cens. Pour la première fois, on se déclare *pour le vote censitaire*, où tout le monde, à certaines conditions, peut participer.

Le projet de Léontie Radou voulait, suivant une ancienne mentalité, refaire une noblesse à la manière de la Russie. Cette noblesse à structure carvonnaire était égale à tous les degrés. Le projet évoluait vers la démocratie, car il contenait quelques points justes en ligne générale : la liberté de la presse, l'accessibilité aux fonctions, l'affranchissement des esclaves et la réglementation des rapports entre les propriétaires et les paysans (la grande question de la propriété), par débats en Assemblée en présence des deux parties (101).

Cela supposait une participation du peuple, des paysans. Mais toutes ces idées ne figuraient que par exception dans le projet, l'ensemble du projet étant carvonnaire.

Le projet fut soutenu par 80 boyards, au nombre desquels figuraient aussi des noms de la protipendade : Miclesco, Costake et Iorgu Sturdza, Toudor Hurmusaki, Stephan Ruzet, Cuza.

C'est vers 1840 qu'un mouvement révolutionnaire, un complot qui aura les mêmes caractères que la Révolution de 1848, est découvert en Valachie. Il était tramé, cette fois, par les grands boyards descendants des boyards progressistes de 1821 (2), par quelques petits boyards, par des intel-

(101) Filitti : op. cit., page 25.

(101 bis) Filitti : op. cit., page 26.

lectuels formés à l'école de Gh. Lazar et des boursiers et étudiants venus de Paris. Ils subissaient tous l'influence de la Révolution française qui s'exerçait non seulement par le contact direct avec Paris, mais aussi par les professeurs français en Valachie qui, comme Vaillant, participent intimement à toutes ces agitations (102). Tous ceux qui faisaient partie de la société de Paris s'y trouvaient. Nesselrode, le ministre russe, dénonce à Michel Sturdza trois d'entre eux : Mavrocordat, Ghenadie et Filitti. Le Prince ordonne à Mavrocordat de quitter Paris pour Berlin, Filitti reste à Paris. Tous, à entendre Nesselrode, « professaient les principes de la plus pure démocratie » (103). Il y avait, dans ce complot, Mitica Filipesco, retourné de Paris, J. Campinèano, Nicolas Balcesco, Serghiesco, Telegesco. Le complot était ourdi contre la Russie, contre le Règlement Organique qui constituait pour les conspirateurs le statut des abus et des privilèges. On essaya de grouper des hommes armés dans la province de l'Oltenie. Tous ces conspirateurs avaient une caractéristique qui les distinguait des Carvonari de 1822. Ils voulaient des droits *pour tout le peuple*, et l'abolissement des privilèges, *ils voulaient la participation du peuple à l'Assemblée, donc le Régime Représentatif, et ne concevaient pas des droits uniquement pour les boyards* (104).

Le complot découvert, les conspirateurs se réfugient en Moldavie. Le professeur Vaillant comme Jean Ghika en faisaient partie. C'est là qu'ils viennent en contact étroit avec Kogalniceano, le futur homme d'Etat, grand démocrate et animateur, sincère combattant pour les droits du peuple. C'est par leurs idées avancées qu'ils furent plus attachés à Kogalniceano que les Carvonari de Moldavie, qui feront en 1848 une révolution beaucoup moins préoccupée des vrais intérêts du peuple (105). Le programme de Kogalniceano était beaucoup plus près des révolutionnaires valaques que des soi-disant révolutionnaires moldaves. A côté des Vala-

(102) Filitti : op. cit., p. 26.

(103) Filitti : op. cit., p. 25.

(104) Filitti, op. cit. p. 26.

(105) Filitti : op. cit., p. 26.

ques, Kogalniceano voulait l'égalité des droits, l'émancipation des paysans sans laquelle on ne pouvait pas commencer de vraies réformes démocratiques ni le vrai Régime représentatif, l'expropriation de la grande propriété en faveur des paysans, donc leur indépendance matérielle. C'est toujours dans la ligne de ces revendications que les Roumains de Transylvanie s'attachent au mouvement révolutionnaire. Ils parlent dans leur revue, *le Magasin Historique pour la Dacie*, contre le tyrans. Ils invoquent la liberté universelle, le droit commun du génie humain et du peuple opprimé. Ils s'apparentent tellement aux révolutionnaires français que le Prince Michel Sturdza empêche l'entrée en Moldavie des journaux de Transylvanie et Bukovine (106).

C. Negruzzi comme Nicolas Balcesco écrivent en Valachie sur une réforme radicale qui doit donner de la terre au paysan et le transformer en un citoyen capable de lutter pour la liberté (107).

En 1844, César Boliac, dans *la Page pour l'esprit, le cœur et la littérature*, proclame qu'il voulait voir le paysan être son propre législateur (108).

C'est vers la même année qu'apparaît *Propasirea* sous les soins de Kogalniceano. Ce sont les mêmes idées qu'elle professe. Elle s'assure la collaboration de Balcesco comme celle de Jean Ghika (109), le réfugié valaque. Vers 1843, « la Société littéraire » en Valachie comprend les deux Golesco, Eliade Radulesco, Balcesco, Tell, César Boliac, Bolintineano, Filitti et bien d'autres. Ils se partageront lors de la révolution de 1848 en deux parties. Une partie modérée près des conceptions de Kogalniceano (110), et une partie extrémiste, *jusqu'aboutiste*, qui voulait imiter les barricades de Paris. Pour le moment, tous ces Valaques fondent à Paris, vers 1845, « la Société des Etudiants Roumains », qui comprend, vers cette année, tous les futurs chefs de la Révolution de 1848 en Valachie (111).

(106) Filitti : op. cit., p. 26.

(107) Filitti : op. cit., p. 26.

(108) Filitti : op. cit., p. 26.

(109) Filitti : op. cit., p. 27.

(110) Filitti : op. cit., p. 27.

(111) Filitti : op. cit., p. 27.

La Moldavie est faiblement représentée, parce qu'en cette province les démocrates sont en minorité, ne pouvant détacher la révolution moldave de son caractère de carvonnari. Cette société compte Cantacuzino, Filipescu, les frères Golesco, les frères Ghika, Brailoiu, Panait Radou, Kretzulesco parmi ses membres. Ils voulaient tous lutter pour les droits du peuple. Ils s'approprièrent Michelet et Edgar Quinet, qu'ils visitèrent un jour, tous ensemble, pour le prier de parler sur la Roumanie, au Collège de France. Edgar Quinet épousa plus tard la fille de Georges Asaki, le professeur roumain (112). Toujours à cette époque, Henri Desprez publie un article sur la Moldo-Valachie dans *la Revue des Deux Mondes*, dans lequel il critique (113) le Règlement Organique qui avait une aristocratie privilégiée et avait institué « un faux constitutionalisme ». Les étudiants roumains participent aussi aux barricades de 1848. Ils se présentent, déployant l'étendard roumain, à l'Hôtel de Ville de Paris, pour féliciter le gouvernement provisoire et furent reçus avec émotion par le maire adjoint Bucher (114). C'est dans cette atmosphère que la Révolution de 1848 tenta plus tard de faire encore un pas dans la voie des libertés du peuple. On examinera par la suite le sort qu'elle eut, les tendances qu'elle affirmait et l'organisation qu'elle entendait donner au régime représentatif.

La situation était tendue, le courant libéral montait. L'Assemblée même du Règlement Organique faisait de l'obstruction au gouvernement, en repoussant les projets du Prince, qui fut obligé de gouverner seulement par décret.

(112) Xénopol : op. cit. XII, p. 56.

(113) Xénopol : XII, p. 58.

(114) Xénopol : op. cit. XII, page 58.

CHAPITRE IV

LA REVOLUTION DE 1848

Paragraphe I. — *L'esprit et le sort de la Révolution de 1848.*

Malgré la nouvelle atmosphère, le principe du Régime Représentatif ne s'est pas réalisé lors de la Révolution de 1848, car il fut intimement lié à la question sociale. Or, au point de vue social, la Révolution de 1848 n'a pas réussi, parce qu'elle n'a pas donné une solution satisfaisante à la question paysanne.

Ce fut le commencement d'une époque progressive de faux libéralisme. On a inventé et on a exagéré une bourgeoisie sans procéder aux réformes sociales profondes, indispensables à une évolution organique de la bourgeoisie comme du Régime Représentatif et de la démocratie.

Les intentions pour un meilleur sort des paysans furent peut-être sincères, elles le furent certainement pour une minorité des révolutionnaires, mais on y a vite abdicqué. Dans ses résultats, ce ne fut pas une révolution pour les paysans, ce fut une révolution pour les bourgeois. Or, comme ils n'existaient en tant que classe ni économiquement ni politiquement, ce sont les boyards qui en ont profité cette fois-ci aussi, mais pas en tant que boyards, *en tant que grands propriétaires*. La Révolution de 1848 n'a rien touché aux attributs de l'ancien privilège : la propriété et la participation à la Chambre. Du fait de sa modération et de sa faiblesse, du fait qu'elle conditionnait le régime représentatif, du haut

cens, les boyards, qui étaient seuls capables de le payer, restaient au fond les maîtres de la situation.

C'est l'époque où on commence à soutenir par une forte politique de protection, ce qui n'existait pas en tant qu'élément viable et organique dans la vie économique et politique. Non pas que ce fût une mauvaise chose de soutenir, de chercher à relever une bourgeoisie, mais l'erreur consistait dans le fait de protéger presque uniquement une bourgeoisie qui n'était pas réelle, pour négliger les grandes réformes pour l'énorme masse des paysans qui étaient une réalité, la seule réalité dans l'Etat, la seule condition indispensable d'un régime bourgeois.

Du fait qu'on n'avait pas tranché, en dépit des intentions, les problèmes qui eussent rendu le paysan indépendant économiquement, et de plus en plus apte à être intégré dans le mécanisme politique, on a gâché la réalisation d'un régime représentatif pur et d'une réelle démocratie.

Les progressistes, les libéraux n'ont pas saisi le problème dans toute son importance et sa perspective. La preuve : ils n'ont pas persisté dans la voie de leurs premières proclamations de 1848. Ils affirmaient les droits des paysans, mais ils ne les organisaient pas réellement. Dans le partage du butin de la révolution, ils arrivèrent au festin comme les carabiniers d'*Offenbach*.

Le Parti libéral connaîtra et goûtera encore de ces conséquences quant à la question capitale de l'époque, la question agraire. Son chemin sera tortueux et, bien des fois, il se pliera aux circonstances du moment, comme bien plus tard, en 1864, lors de la « monstrueuse coalition » envers le gouvernement Kogalniceano et le Prince Couza.

Pour eux, le problème était de créer de toutes pièces une bourgeoisie. Ils voulaient la créer par des proclamations. Par leur attitude libérale et démocratique envers la notion juridique de « citoyen », tous leurs efforts de protection de cette bourgeoisie allaient se compliquer du problème des étrangers de la classe bourgeoise, des étrangers introduits dans l'économie nationale, car pour le paysan, la seule classe et source d'une bourgeoisie nationale, ils trouvaient important de presque ne rien faire.

La première émancipation des paysans : la réforme

électorale sur une base plus démocratique, et la réforme agraire, seront faites contre la volonté du Parti libéral, en 1864, contre les mêmes hommes qui avaient lutté pour les droits des paysans en 1848, et par des isolés comme Kogalniceano, ancien modéré de 1848, maître de la situation en 1864 par le coup d'Etat du Prince Couza.

Ces inconséquences, qui furent suivies par bien d'autres, ne devaient pas être permises, d'autant plus qu'elles étaient dictées par des intérêts de coulisse. Ce qu'on comprend pour la politique, on ne le comprend pas pour l'Histoire.

Toujours est-il que, lors des événements de 1848, les libéraux, fussent-ils sincères pour les paysans, abandonnèrent la lutte pour l'expropriation des grands propriétaires. Modérés, ils ont présenté des projets de régime représentatif censitaire, tandis que la masse paysanne restait économiquement enchaînée en qualité de serf, dans le système de l'ancienne production. De ce coup, la question du suffrage universel fut ajournée, même si, au point de vue politique, la révolution avait abouti.

La bataille sociale fut perdue.

A la place des paysans propriétaires, libres, intégrés dans l'économie d'une nouvelle production en vue du change, plus aptes à l'éducation civique, on a préféré, par amour pour les principes en vogue, la « fausse bourgeoisie », la grande propriété, les riches et les censitaires. Cette préoccupation pour la bourgeoisie coûtera énormément à l'Etat, en enrichissant bien d'autres. On allait la développer, mais elle sera étrangère et parasitaire, une maigre couche sociale sans force économique réelle. Les étrangers allaient envahir progressivement toutes les professions, à la place des Roumains qui, de par le statut social, ne pouvaient pas y accéder en masse.

Les paysans n'avaient de quoi produire, changer ou vendre. Ils n'avaient pas à travailler pour le gain, à s'enrichir, à s'élever en tant qu'individus ou que classe. N'étant pas propriétaires, ils restaient « corvéables à merci ». Les étrangers n'occupaient que les places vacantes et protégées.

Sous l'influence des principes, des systèmes, de

l'atmosphère de l'Europe entière, on s'acheminera vers la démocratie. Mais cette démocratie, on ne saura pas l'organiser. C'est la valeur de tous les systèmes compris de manière intégrale et superficiellement appliqués à n'importe quelle occasion.

On ne parle même pas de la Révolution Moldave dont nous allons examiner l'esprit, dans le paragraphe suivant. De substance carvonaire, elle défendait le *statu quo* des privilégiés, consacré par le Règlement Organique qu'un Prince abusif ne respectait pas. Elle ne pensait pas aux paysans. Elle défendait la politique du « ôte-toi que je m'y mette ». Nous n'insistons pas plus. Mais il nous paraît intéressant d'examiner l'esprit de la Révolution Valaque, plus compliqué, constituant le vrai carrefour d'une évolution *qui aurait pu être heureuse*.

Les révolutionnaires valaques étaient dans la bonne voie. Qu'est-ce qu'ils voulaient ? L'abolition des privilèges, l'abolition des corvées pour les paysans, l'expropriation des terres. Choses capitales dont dépendait le sort du régime représentatif. Ils n'ont cédé qu'à la fin, devant la réaction. Le régime représentatif eut pour condition *le cens*. C'est par cette petite porte que le privilège, uni à « la bourgeoisie » ambitieuse, s'est faufilé pour se maintenir. Voilà pourquoi cette grande lutte sociale n'a pas abouti en 1848. Voilà l'explication intime et caractéristique du sort que le régime représentatif a eu. En fait, le vote universel n'a pas existé, le peuple, tout le peuple qui était pauvre, a été éliminé du jeu, parce qu'il ne réunissait pas les conditions du cens, tandis que les autres, les anciens, ont continué à jouir eux seuls de tous les avantages et ont pu former plus tard des Chambres dont ils détenaient les premiers rôles.

Pour pouvoir assurer l'efficacité d'un régime représentatif, il fallait égaliser la situation économique du paysan à celle des boyards. Qu'est-il arrivé ? Est-ce que la grande majorité des révolutionnaires ne furent pas sincères ? Est-ce que la réaction fut trop grande ? Il faut répondre que c'était l'une et l'autre. La réaction, certainement, fut profonde et elle a visé juste. Elle s'est maintenue, dans le fond, tout en renonçant aux apparences. Mais les révolutionnaires, aussi, dans la grande majorité, s'ils ont été sincères, s'ils

ont lutté vraiment pour le peuple, ils n'ont pas pu, comme on l'a déjà dit, par contre, saisir le problème à fond. Ils ont exagéré le rôle de la bourgeoisie, et, devant la réaction, se sont contentés de lutter uniquement pour cette bourgeoisie, abandonnant les paysans. Or, ce point de vue n'était qu'un palliatif dangereux. La bourgeoisie n'existait pas en tant que classe, et dans la mesure dans laquelle elle existait, elle a été attirée dans le jeu d'autres intérêts. On a parlé en son nom. *C'est dans cette exaltation de la bourgeoisie que nous voyons le point faible et artificiel de la révolution*, le caractère grossier d'une imitation inopportune de la Révolution française. Ce fut la révolution des salons, dont d'autres que le peuple ont profité. La preuve de cet amour pour la bourgeoisie est le fait que certains projets électoraux, projets des modérés datés des premiers mois de la révolution, lui faisaient une place exagérée lors de l'exercice du droit de vote, comme à la Chambre des Députés, alors même que les discussions sur l'expropriation des boyards n'étaient pas commencées. Ainsi, le premier projet valaque, sans parler du vote censitaire, n'appelle pas au vote que les propriétaires, les patentaires de première classe, les professions libérales.

Dans le second projet, les propriétaires, les commerçants, les industriels et les professions libérales, qui étaient en nombre infime à côté des paysans, dépassaient de beaucoup ceux-ci par le nombre de leurs députés. On critiquera à temps cette injustice.

Comment pouvait-on prétendre, en ces conditions, qu'on luttait vraiment pour le peuple? On capitulait avant même de commencer la lutte. Ce n'est plus de la faiblesse, c'est de l'incompréhension. Les révolutionnaires, en majorité, ont été des vaincus, car ils ont servi de masse de manœuvre dans les mains des boyards. En effet, à part quelques boyards généreux et quelques grandes exceptions à la manière de Nicolas Balcesco ou des extrémistes valaques la révolution n'a pas travaillé pour les droits du peuple. Elle s'est servie du peuple pour relever les hommes riches, les censitaires, qui étaient soit les anciens boyards ayant des terres, soit les nouveaux petits commerçants ou libres professionnels. Au point de vue des libéraux, c'est un pas vers

la démocratie que de relever la bourgeoisie dans la vie de l'Etat, mais les quelques milles artisans et commerçants ne pouvaient pas en constituer une. De sorte que, plus tard, le reste des censitaires sera constitué par les boyards qui profiteront, en changeant de firme, de ce cartel avec « la bourgeoisie » avide d'occuper des places et des honneurs.

Devant eux, le paysan s'est trouvé seul, et il resta seul à travers toutes les réformes qui devaient avoir un but plus sincère. Il devait se plier à ces réformes qui réduisaient ses droits sur la terre et donc son accès à l'indépendance économique. *La Révolution allait être faite pour des grands propriétaires ou des intellectuels et non pas pour la bourgeoisie elle-même.* Car tout intellectuel ou commerçant aspirait plutôt à devenir un boyard que de rester libre professionnel ou commerçant. De sorte que les commerçants, « la bourgeoisie » était constituée par des étrangers et non pas par des Roumains. Les étrangers, presque seuls, allaient vers le commerce, l'artisanat et les professions libérales. La bourgeoisie roumaine se mêlait de plus en plus aux boyards, augmentant leur nombre et détruisant la noblesse (1).

La noblesse se détruisait par elle-même par son procès normal de décomposition. Il y avait partout trop de nobles. Il n'y avait pas de bourgeois. Le temps passait et imposait de nouvelles réformes. Ce procès intime a été surpris au coin du bon sens par M. Filitti qui, dans une brochure sur les classes sociales écrivait (2) : « En Moldavie, même dans une pareille révolution, les idées ont évolué du carvonarisme au libéralisme. Le représentant typique de cette révolution fut Michel Kogalniceano qui, de plus, a le mérite de n'avoir jamais perdu de vue l'importance d'une réforme agraire. Le vieux régime s'écroulait tout seul par les rivalités et la déconsidération réciproque entre les classes des boyards, par l'excès et le ridicule dérivant de l'augmentation sans bornes du nombre des privilégiés et par la nécessité d'adopter des réformes nouvelles imposées par le contact de plus en plus étroit avec le monde occidental et les nouvelles circonstances économiques. C'est pour cela que, quand les Divans *ad hoc*

(1) Filitti : Classes sociales, p. 21.

(2) Filitti J. C. : Classes sociales, p. 21.

se réuniront plus tard, en 1857, la noblesse, dans sa grande majorité, sera dans les deux Principautés pour l'abolissement des privilèges et l'égalité devant la loi.

« *La place de la noblesse dans la direction des affaires a été prise par les censitaires représentés surtout par les propriétaires ruraux et les intellectuels, constituant chez nous l'équivalent de la bourgeoisie occidentale. Mais tandis que cette bourgeoisie s'était relevée lentement par un travail discipliné et un esprit de prévoyance et était devenue forte par la redoutable lutte de la concurrence, notre nouvelle classe dirigeante était, sous une autre forme, la même que celle d'avant, avec les mêmes mœurs ataviques. Voilà pourquoi le nouveau régime, chez nous, fut la continuation à tous égards du vieux régime. Avec cette différence que le vieux régime ne se basait pas sur la prétendue égalité devant la loi.* »

Le Règlement Organique était un obstacle pour l'ambition de la bourgeoisie. Pour tous ceux qui voulaient jouer un rôle dans l'Etat. Il est vrai, le Règlement n'opposait pas un obstacle de principe. Mais il y avait des cas où il fallait être « boyard ou fils de boyard » (3).

C'est pour cela que la Révolution de 1848 exprima les tendances de la « bourgeoisie », des artisans, commerçants, professions libérales et, en dernier lieu, les revendications des paysans. Le peuple fut une masse de manœuvre comme « la bourgeoisie » elle-même. *Les seuls bénéficiaires restèrent encore les boyards, l'unique profiteur reste l'ancien privilégié, le futur censitaire qui dominera par son nombre et son influence, la bourgeoisie naissante, et parlera en son nom.* La forme allait changer, le fond restera le même. Dans la forme, le privilège n'existera plus, le privilège sera abattu. En fait, le privilège continuera sous la forme du cens. Certainement, on peut prétexter que le cens, c'était dans l'esprit du temps.

L'Europe, à cette époque, n'était ni plus ni moins que censitaire. Le vote universel, à peine instauré en France, aura à subir encore des échecs, jusqu'à la III^e République.

(3) Filitti : Origines de la Dém. Roum. La Vie Roum. Février 1923, p. 191.

Mais si le vote était censitaire, il s'accompagnait à cette époque, en Roumanie, d'une autre question, qui était la clef et l'explication intime de la structure du cens. C'était la question de la propriété, du conflit entre les boyards et les paysans pour la possession de la terre. Or, la terre n'était pas aux mains des paysans. La terre et la grande propriété restaient presque exclusivement la possession des boyards. Ils avaient avec cela l'indépendance, la richesse, et ils pouvaient dicter aux paysans leurs conditions de travail et leurs rémunérations. En les dominant économiquement, ils dominaient aussi la vie politique, dans laquelle, dorénavant, on ne pouvait entrer sans richesse. *La question de la propriété paysanne n'a pas été résolue avant l'abolition du privilège pour qu'elle puisse donner la confiance dans l'efficacité d'une pareille mesure.* Elle avait soulevé une pareille opposition, un pareil état d'esprit, que Kogalniceano se vit forcé de déclarer (4) : « Que le paysan n'est pas préparé pour une aussi grande réforme. »

L'échec de cette grande réforme ne le découragea pas, il continua dans ses idées. *Mais il avait découragé les révolutionnaires valaques de 1848.* Qu'est-ce que les boyards perdaient si, tout en détenant la situation de fait, ils renoncèrent plus tard au mot « privilège » ? Rien. Au contraire, ils ont été avisés. Dans leur lutte de défense contre la démocratie, ils se sont retranchés, ils se sont servis d'une idée très saine en soi, l'idée du rôle de la bourgeoisie dans la vie de l'Etat moderne. Mais comme elle venait de naître, ce sont eux qui ont largement profité de ce tribut idéologique. *La question paysanne resta irrésolue.* De la pauvreté économique du paysan n'allait certainement pas naître son égalité politique. Le privilège allait vivre déguisé encore quelque temps. *En fait, il sera abattu, non pas d'un coup, sous la forme d'une déclaration d'abolition, mais lentement et progressivement sous la pression des événements d'abord, par l'abaissement du cens et donc par une plus large participation aux élections ensuite, par une lente mais progressive émancipation économique du paysan.*

(4) Filitti : op. cit. p. 194.

(5) Filitti : op. cit. p. 192.

Ce qui est certain, c'est qu'en 1848, et contrairement aux opinions de Kogalniceano, les révolutionnaires valaques, qui représentaient en Roumanie les vrais progressistes, *avaient abandonné la résolution de la question agraire par l'expropriation des boyards* (5), *en désespérant de sa solution*. Dans un mémoire de 1845 des révolutionnaires valaques exilés, on ne demande que de relever le courage moral de la bourgeoisie (6). On peut se demander si vraiment ils ont vaillamment lutté pour les droits des paysans, s'ils ont jamais attaché à cette question l'importance qu'on devait lui attacher. Même Jean Bratiano, le futur homme d'Etat, y avait renoncé en présentant la question de la manière suivante : « ... Il serait une erreur de croire que tout mouvement national ne peut avoir d'autre but que de prendre la terre des mains de ceux qui la possèdent, pour la confier à d'autres mains (7). »

Dans un mémoire adressé au Prince Couza, en 1859, tout en admettant qu'il faut donner au paysan « une éducation soignée et une bonne directive » (8), Jean Bratiano reconnaissait un rôle social de premier ordre « à la petite noblesse qui cultivait ses terres et qui venait avec ses spéculations stimuler et relever le commerce » (9). Bratiano, à juste raison au point de vue théorique, tenait en grande estime les commerçants : « Ce sont eux qui produisent toutes les richesses qui ne viennent pas de l'agriculture, car ils donnent aux richesses agricoles un prix qu'elles n'auraient pas sans eux. Ils possèdent toutes les qualités d'énergie et de moralité qui caractérisent cette classe dans les sociétés européennes. Ils possèdent... l'amour de la liberté et du patriotisme, et quoique le haut commerce soit fait en grande partie par les étrangers (la bourgeoisie n'était même pas d'origine roumaine, les Roumains, par tradition, aimant bien mieux une fonction d'Etat), ils sont tout de même de la même religion, venant tous des pays soumis aux Turcs, *la Roumanie étant une vraie terre promise*. Les artisans sont

(6) Filitti, op. cit., p. 192.

(7) Filitti, op. cit., p. 193.

(8) Filitti, op. cit., p. 193.

(9) Filitti, op. cit., p. 193.

tous Roumains avec des sentiments de moralité et de patriotisme... au sein de la classe des commerçants... se trouve la semence de la civilisation roumaine (10). »

Passons sur le fait que les qualités d'énergie et de moralité s'appliquaient en principe seulement à la Roumanie et que Jean Bratiano les avait escomptées, en regardant, hors des frontières, les bourgeoisies florissantes des pays occidentaux ; arrêtons-nous à l'aveu que les commerçants et surtout les plus importants n'étaient pas des Roumains. Par amour pour la bourgeoisie (oh ! les principes), on préférait aider les étrangers, négligeant les paysans du pays qui, protégés par des réformes saines, auraient fatalement donné, engagés dans le mécanisme économique, une bourgeoisie florissante et autochtone. Ce n'est qu'en passant qu'on ne peut s'empêcher de remarquer qu'hier, dans les fonctions, dans les trafics d'influence, dans les grands postes politiques, aujourd'hui dans le commerce, dans les fonctions économiques, dans la vie de l'Etat, les étrangers maintenaient une influence jamais démentie dans la vie publique en Roumanie. Jean Bratiano avait raison en théorie. La bourgeoisie devait être encouragée parce que c'est elle qui détient le levier de commande dans l'Etat démocratique moderne. On devait passer par là, d'une manière obligatoire. *Mais il n'est pas moins vrai qu'on ne devait pas agir de cette manière. Il n'est pas moins vrai que les réformes politiques ont devancé la réalité sociale, qu'on tentait des réformes politiques pour la bourgeoisie avant son existence réelle, pendant qu'elle était en procès de formation et qu'on exagérait son importance de fait, avant qu'elle soit devenue, par sa propre évolution, un facteur important dans la vie publique. Ce n'est pas elle qui a parlé ; on a parlé pour elle. Ce sont d'autres qui ont profité un bon moment des revendications qu'on faisait au nom de la bourgeoisie.*

Pour créer une véritable bourgeoisie nationale (question qui n'est même pas résolue aujourd'hui), il fallait alors attaquer et trancher la question capitale : la question paysanne.

Pour créer et surtout alimenter d'une inépuisable source

(10) Filitti, op. cit., p. 193.

la bourgeoisie nationale, il fallait jeter la masse paysanne de l'ancienne économie agraire, dans l'économie de la production capitaliste. Le seul moyen était d'abolir le privilège, d'exproprier les grandes propriétés, de les donner aux paysans, de faire évoluer les conditions de travail, du travail de servage au travail libre et salarié, d'organiser des crédits d'Etat pour abattre la spéculation résultant des besoins de capitaux, de laisser les propriétaires travailler leurs terres pour l'exploitation capitaliste, de les laisser par une forte protection contre les intérêts d'usure, passer organiquement de l'économie agraire primitive avec une production de consommation, vers le capitalisme et la bourgeoisie avec une production en série en vue du gain.

On aurait vraiment, alors, ouvert la route à une bourgeoisie nationale florissante, on aurait dès lors empêché un faux procès d'évolution de la bourgeoisie et au point de vue économique et au point de vue social ethnique. On aurait pu, à ce moment-là, parler au nom de la bourgeoisie. Mais les libéraux de ce temps n'ont pas pu abattre le privilège, améliorer le sort du paysan, rendre propriétaires ces paysans et assurer, par ces réformes, une saine et organique évolution de la démocratie roumaine. Tel est l'aspect, à cette époque, de ce pays pris dans la lutte entre la démocratie qui s'agite et menace, et le privilège qui s'adapte pour ne pas s'effondrer.

Finissons ces considérations, en donnant quelques détails sur les débats autour de la question paysanne dont la solution favorable était déterminante pour l'évolution du régime représentatif. L'esprit de cette lutte et des passions qu'elle déchaîna ressort clairement des débats de la Commission de la propriété. Le Gouvernement provisoire, par un décret du 9 juillet 1848, avait institué une commission qui était composée des délégués des paysans et des propriétaires de tous les districts de la Valachie. Elle avait le rôle de trancher la question paysanne à l'amiable, par la mutuelle confiance des deux partis, par une solution fraternelle (11). On estimait qu'agir ainsi, c'était mieux. Car cette

(11) 1848, II, p.359.

question était la plus « difficile et la plus délicate » (12). Le gouvernement par des proclamations cherchait à convaincre des propriétaires que la solution amiable serait la meilleure, qu'ils doivent se convaincre de l'injustice du statu quo, qu'ils seront dédommagés dans la mesure que l'Etat pourra le faire. Des hommes comme Jean Ionesco ou A. Golesco (13) montrent l'injustice des corvées, du Règlement Organique, les avantages d'une propriété paysanne.

Un auteur anonyme écrivait dans le journal *Le Peuple Souverain* que le paysan propriétaire est supérieur au paysan travailleur sur la terre d'autrui, car la nouvelle vie lui donne un degré plus haut d'ordre et de moralité.

Il ajoutait : « qu'une nationalité n'est sûre d'elle-même que lorsque la plupart des habitants sont propriétaires, lorsqu'ils ont un intérêt intimement lié à celui du pays. Les propriétaires diront en vain que leur droit de propriété vient de l'héritage de leurs ancêtres, car les paysans aussi ont un droit sur leurs terres, celui donné par leur travail de génération en génération, de siècle en siècle, travail qui a seulement profité aux propriétaires : que donc le surplus de valeur dans le revenu des propriétaires constituerait la fortune des paysans. Si on prend aussi en considération la modalité dont ces propriétés ont été acquises, c'est-à-dire par des moyens honteux et inavouables, on voit alors combien fragiles sont les soi-disants droits des propriétaires » (14).

Car une théorie se fait place ; elle est encouragée par le gouvernement. Dans une proclamation adressée aux paysans, on écrivait :

« Les propriétés, la terre de notre pays ont été une fois à tous les habitants. Tous les paysans étaient autrefois propriétaires comme il en reste encore parmi vous. Mais des étrangers ont commencé à les prendre ou à les acheter pour rien, aujourd'hui la terre d'un, demain la terre d'un autre, jusqu'à ce qu'ils aient fait de grandes propriétés, tandis que les « mosneni » (15) sont devenus des esclaves et sous le

(12) 1848, III, p. 626.

(13) Xenopol, XII, p. 104.

(14) 1848, III, p. 626-642. — Xenopol, XII, p. 105.

(15) Les paysans propriétaires.

Règlement Organique des « clacashi » (16). L'expropriation ne serait donc, dans la théorie du gouvernement provisoire, *que la rétrocession des anciens pouvoirs de fait au nom des droits imprescriptibles*. Elle fait retour aux paysans de leurs terres et défait le vaste procès de décomposition de la propriété, en ramenant les choses à leur ancienne forme. C'est dans cet esprit que fut ouverte la séance de la Commission de la Propriété. Mais l'abîme entre les propriétaires et les paysans était immense. En vain, C. A. Rosetti s'adressant aux paysans dit : « Paysans, vous devez comprendre que vous et seulement vous, êtes le Pays Roumain, parce que vous êtes deux millions et demi, parce que le pain qui nous nourrit c'est vous qui nous le donnez » (17). Le généreux discours n'allait pas convaincre les propriétaires réactionnaires. Les paysans soutenaient que le travail est sacré. Les propriétaires soutenaient que c'est la propriété qui est sacrée. Ils soutenaient encore que les corvées étaient un louage de service et pas un esclavage (le député Lens).

Un autre député montre pourquoi la propriété doit être maintenue, car une distribution des terres remettrait dans vingt ans, lorsque la population augmenterait à nouveau, la même question sur le premier plan. On arrachera alors aux prolétaires ce qu'on arrache aujourd'hui aux propriétaires (18).

Le député Lahovary (19), un grand propriétaire, justifie la propriété et considère l'expropriation comme abominable, la propriété comme sainte et comme la clef du progrès par l'intérêt individuel. Les paysans répondent par leurs députés Neagou, Badea, Enea, ou par leur solidarité collective. Ils reconnaissent la propriété pour sainte, *mais après avoir été distribuée aux paysans*. Certains députés des propriétaires, libéraux de nuances, eurent pour le sort du paysan, des accents vraiment touchants, pleins de générosité. Ainsi le député Ceausesco, dans un mouvement spontané, s'exclame : « Paysans, moi aussi, je vous ai battu, dépouillé,

(16) Soumis aux corvées.

(17) 1848, III, p. 293.

(18) Xenopol, XII, p. 107.

(19) Xenopol, XII, p. 107.

mis en esclavage. Depuis trente-six ans, vous me couvrez de blasphèmes. Paysans, pardonnez-moi, reprenez ce que je vous ai enlevé ! Je vous donne de tout mon cœur, mon lopin de terre » (20). Une explosion d'applaudissements couvre les derniers mots du député. La nombreuse assistance, qui déborde la salle des séances, se perd dans des « hurrah » sans fin, tandis que les paysans exaltés crient : « Dieu te pardonne, mon frère. Soyons frères, vivons en paix. Vive la Constitution » (21). Mais, hélas, ce furent des gestes trop isolés de la part des boyards conservateurs égoïstes quand il s'agissait du monopole de leurs privilèges. Dans des séances très agitées, ils ne firent que répondre aux paysans qui leur demandaient de la terre. « Nous avons de la terre, mais est-ce que vous avez de l'argent ? » (22).

Dans l'esprit d'une grande animosité, au milieu des intrigues russes, la Commission dut finir les discussions, le gouvernement déclarant les séances closes, par peur de graves complications.

Le journal français *le National* écrivait le 3 septembre (23) : « Dans l'état actuel des choses, la tension entre les paysans et les propriétaires est devenue si grande qu'il est devenu nécessaire de ne plus penser à cette question, qui est regardée maintenant comme une grande attaque au droit de propriété. »

Un autre journal écrivait (24) : « qu'il est à craindre un conflit violent entre les paysans et les propriétaires. »

Mais, en même temps que cette question, sombra aussi, à cette époque, la marche réelle et efficace de l'évolution démocratique vers un régime représentatif basé sur la participation de toute la population, au nom de la souveraineté nationale et sans les entraves économiques et sociales qu'on réussissait, une fois de plus, à lui opposer. Reculant, le privilège ira cette fois-ci se retrancher dans le vote censitaire.

(20) Xenopol, XII, p. 109. — 1848..., III, p. 390-399.

(21) Xenopol, XII, p. 109.

(22) Xenopol, XII, p. 109. — 1848..., III, p. 437-443.

(23) 1848..., IV, p. 191. — Xenopol, XII, p. 110.

(24) 1848..., IV, p. 193. — Xenopol, XII, p. 110.

Paragraphe II. — *Mouvement démocratique et Projets de régime représentatif en 1848*

A. — *En Moldavie.*

La Révolution de 1848 n'a pas abouti. En Moldavie comme en Valachie, elle fut étouffée. En Moldavie, elle est importante, pas tant par la révolution proprement dite que par certaines manifestations et projets isolés comme ceux de Kogalniceano et d'Alexandri ou comme cette brochure anonyme où on faisait l'apologie de l'artisanat et de la bourgeoisie, brochure intitulée à l'exemple de l'ouvrage de Sièyes : « Qu'est-cè que le tiers Etat ? Que sont les artisans ? »

En Moldavie, la Révolution officielle fut imprégnée de carvonarisme, malgré certaines nuances progressistes. Cette révolution n'apportait rien de nouveau. D'ailleurs, elle fut seulement un mouvement de doctrine (25). Elle ne s'imposa pas, parce qu'elle n'avait pas les masses derrière elle. Elle n'était pas organique. Elle était plutôt une réaction des intellectuels et se manifesta en Moldavie sous la forme d'une pétition de doléances. Le gouvernement du Prince Michel Sturdza s'adressa aux citoyens, afin de remédier à leurs maux. Alors un comité de boyards envoya au Prince des doléances (26), qui avaient deux buts : le premier était d'associer le Prince régnant aux mouvements sociaux en présence, le second de rechercher à tenir le gouvernement sur la ligne des principes du Règlement Organique. C'est une pétition-réclamation à 35 points qui contient par rapport au Règlement Organique à peine quelques dispositions nouvelles. A part ces exceptions, on retrouve les principes du Règlement Organique : l'abolition de la censure, le principe « nulla poena sine lege », le respect des lois, le « habeas corpus », la cessation des corvées (art. 4) (27), et des abus auxquels les paysans sont sou-

(25) Orleano, op. cit., p. 83.

(26) 1848, dans les Princip. roum. Collect. documents, T. I, p. 117 et sq.

(27) 1848, dans les Princ. rouma. Collect. Doc., Tome I, p. 177.

mis, une meilleure répartition des charges *afin de protéger les classes privilégiées* (art. 5 et 6 (28), l'augmentation des salaires pour les fonctionnaires (art. 22), et leur maintien dans leur fonction lorsqu'ils sont honnêtes et capables (29), le contrôle de l'Assemblée de toute l'activité de l'exécutif dans l'organisation judiciaire et administrative. Dans la question qui fait spécialement l'objet de notre étude, regardant le régime représentatif, « les révoltés » *demandent une autre Assemblée, correspondant plus réellement aux vœux du pays, à la situation réelle* (art. 32). Mais il ne s'agissait pas ici d'une autre base juridique, d'une autre structure de la nouvelle Assemblée, de la participation du peuple. Les révolutionnaires protestaient seulement contre l'actuelle formation de la Chambre élue par la pression du gouvernement. On se plaignait seulement qu'on n'avait pas respecté le Règlement Organique. Conformément aux prescriptions du Règlement Organique, on demandait encore que les membres de l'Assemblée ne puissent obtenir aucune distinction ou titre nobiliaire pendant la durée de leur mandat, que l'Assemblée puisse proposer toute mesure d'utilité publique (30). C'est à elle que les citoyens peuvent s'adresser lors d'une demande ou d'une réclamation (art. 30) (31).

La Révolution commence à Jassy le 27 mars 1848.

Plus de 1.000 hommes se rassemblent en ce jour, à l'hôtel de Pétersbourg : les grands boyards, le clergé, les commerçants de tous les rangs, les petits boyards, les professions libérales. Basile Ghika et Alexandre Couza exposent les doléances du pays. On se constitue en une commission de 16 membres pour rédiger les revendications moldaves en 35 points, dont le premier avait pour but la « sainte protection du Règlement et de son contenu » (32).

Mais Stourdza arrêta le comité révolutionnaire et commença une contre-propagande insinuant que les pétitionnai-

(28) 1848, dans les Princ. roum. Collect. Doc., Tome I, p. 177.

— Uricar, X, p. 9.

(29) Uricar, X, p. 10.

(30) Uricar, X, p. 11.

(31) 1848..., I, p. 179.

(32) Uricar, X, p. 8 ; 1848..., I, p. 176-179.

res n'auraient pas agi ainsi pour l'amour des principes, mais par haine personnelle et pour le fait qu'ils n'étaient pas satisfaits (33).

La vérité est que les grandes attaques se sont dirigées contre la personne du Prince Stourdza, et c'est parce qu'il n'avait pas respecté le Règlement Organique qu'on protestait contre sa politique.

Le poète Basile Alexandri raconte comment, après que le Comité eut envoyé les doléances au Prince, signées par plus de 800 personnes, le Prince se barricada dans une caserne et dépêcha des bandes de mercenaires pour tuer les révoltés et saccager leurs maisons. Les soldats forçaient les portes, volaient les objets précieux, détruisaient les meubles et enchaînaient ceux qu'ils rencontraient. Ivres morts, ils attaquent les maisons de George Cantacuzène, de Rosetti, de Nicolas Docan, du Logothète Bals. Car des hommes, surtout de jeunes hommes des plus grandes familles, faisaient partie du mouvement : Grégoire et Alexandre Couza, Lascar Rosetti, Alecou et Constantin Moruzzi, N. Catargiu, Basile Canta, Gr. Romalo, D. Filipesco, Epureano, N. Ghika, M. Ruset, le poète Basile Alexandri et Lascar. Les soldats trouvèrent quinze d'entre eux discutant et fumant dans la maison de Mavrocordat (34). Les quinze jeunes hommes sont conduits à la caserne. Ils échappent, à peine, à l'ordre d'être fusillés. En échange, ils sont brutalisés avec une grande cruauté. Un manuscrit rapportant les événements de 1848 rapportait que : « les soldats ivres se sont précipités sur les pauvres jeunes gens, les frappent de leurs fusils, leur ôtent le chapeau et les traînent par les cheveux dans la rue, cassent leurs têtes, et le sang coule affreusement sur leur front » (35).

Leur vie fut sauvée par quelques officiers émus de ce spectacle. Le Prince les expédia mourants dans une voiture de poste et leur fit passer le Danube. Plus de 200 hommes furent jetés, durant une seule nuit, dans les prisons.

(33) 1848..., IV, p. 91.

(34) Uricar, X, p. 13.

(35) Uricar, X, p. 14 ; Basile Alexandri, Au nom de la Moldavie, de l'human. et de Dieu; 1848..., I, p. 428.

Les boyards en exil, le clergé en prison, les paysans arrachés de force à leurs occupations, pris aux corvées et enrôlés dans l'armée russe (36), voilà le bilan de l'intervention russe dans la politique des Principautés et surtout des intrigues du consul russe Duhamel. Car Stourdza, pour réprimer les révolutionnaires s'est appuyé sur la note du consul Nesselrode à M. de Kotzebue par laquelle on exprimait le vœu du Tsar Nicolas que les princes moldo-valaques répriment âprement toute résurrection.

En protestant, Kogalniceano, du Parti National, montrait « qu'aujourd'hui, à l'époque de résurrection des plus faibles nations, nous n'avons pas le droit de proclamer notre nationalité de Roumains (37). La Russie n'a pas le droit de s'immiscer, car les Principautés sont des Etats souverains. »

Kogalniceano invoque Vattel, qui disait : « Un Etat faible qui, pour sa sécurité, accepte la protection d'un autre plus puissant et s'oblige en reconnaissance à plusieurs devoirs équivalant à cette protection sans dépouiller le gouvernement de sa souveraineté, ne cesse pas de ce fait de figurer parmi les Etats souverains qui ne connaissent pas d'autre droit que le droit des gens. »

La Russie n'a pas, d'après les traités, le droit d'intervenir dans les Principautés que lorsqu'elles sont attaquées par la Turquie. Mais elle ne doit pas s'immiscer dans la politique ou étouffer les revendications légitimes des classes sociales.

C'est en inspirant le Règlement Organique, qui laisse, par un article exprès, la porte ouverte aux interventions des deux cours impériales, que la complicité et l'appui de la Russie ont déterminé le Prince Stourdza à commettre tant d'abus et à augmenter sa fortune aux dépens du bonheur du pays (38).

Malgré ces vexations, cette révolution de Moldavie, par

(36) Kogalniceano : Les doléances du parti national de Moldavie ; 1848..., IV, p. 125.

(37) Kogalniceano : Les doléances du parti national de Moldavie ; 1848..., IV, p. 126.

(38) Kogalniceano : op. cit., T. IV, p. 122.

son caractère débonnaire, n'a pas ému les masses populaires. Ce fut une révolution à la surface. Cette révolution, dans son ensemble, ne tenait qu'à affirmer le *credo* du Règlement Organique, le *statu quo*.

Reproduisant une correspondance de Jassy de la gazette de Transylvanie, l'historien Xenopol écrit : « que la jeunesse, prenant pour modèle le meeting de l'Irlande, a proposé des améliorations à la base desquelles on proclamait le Règlement Organique (39). ».

Le correspondant allemand de l'*Algemeine Zeitung* écrivait « qu'on ne demandait rien de nouveau que l'observation dudit Règlement » (40). Le respect du Règlement n'était pas une mesure de circonstance, il était une mesure de fond que justifiaient les intérêts des classes à cette époque. Cette chose ressort aussi bien de l'aveu de Basile Alexandri que d'une brochure intitulée « Les événements du mois de mars 1848 en Moldavie ». On y écrivait que « le mouvement n'est pas contre le Règlement (41). *On ne demandait que le respect de cette loi*. Le mouvement eut été révolutionnaire si les pétitionnaires avaient voulu changer l'esprit des institutions qui étaient aristocratiques et qui accordaient des privilèges en opprimant les non privilégiés. Le mouvement eut été révolutionnaire si, contrairement au Règlement, il avait demandé une représentation nationale où devraient siéger, à côté des boyards, les commerçants et les paysans. »

Le Polonais Faustin caractérisait la Révolution de Moldavie comme faite seulement par l'aristocratie, qui ne voulait rien perdre de ses privilèges et qui était loin de faire de la Révolution une question de principe (42).

Il y avait pourtant en Moldavie d'heureuses exceptions, des individualités généreuses et libérales dans le sens pur des mots. Ce sont leurs idées et leurs projets qui sont significatifs pour l'époque. C'est donc sur eux qu'on s'attardera un peu. Parmi ces hommes, il y avait Michel Kogalniceano,

(39) Xenopol, XII, p. 62 ; Gazeta Transilvaniei, n° 32 et 33.

(40) Xenopol, op. cit XII, p. 62.

(41) Xenopol, op. cit XII, p. 62.

(42) Xenopol, XII, p. 63, Faustin ; 1848..., II, p. 270.

personnage éminent et futur homme politique qui par sa brochure : « Les Revendications du Parti National en Moldavie » et son projet de constitution se détachait nettement de l'ensemble du mouvement moldave en 1848.

Il y avait aussi Basile Alexandri qui, par des brochures et son activité, suivait Kogalniceano dans cette voie des revendications libérales.

A la même époque apparaît une brochure qui voulait imiter l'ouvrage de Sièyes « Qu'est-ce que le tiers Etat ? ». La brochure s'intitulait « Que sont les artisans ? »

Les artisans et les commerçants étaient à la mode en ce temps-là. On verra dans quels buts et dans quelle mesure. En tout cas, comme le Consul français Geroult le rapporte : « La force des idées était si puissante que leur victoire paraissait assurée malgré la gaucherie des hommes enrôlés à son service (43) ». Pour toute cette activité, Kogalniceano eut à subir beaucoup de vexations. Il fut arrêté et expédié dans un cloître, avec interdiction de séjour.

Les révolutionnaires réfugiés, Constantin Negri, Basile Alexandri, Casimir, Couza, Sion, continuent à protester contre les abus du Prince Stourdza (44). Ce ne fut pas en vain. Tant d'efforts aboutiront à imposer plus tard à la Roumanie, et sous la force des événements, une autre réglementation, même si les hommes ne sont pas tous à la hauteur de leur époque.

Analysons maintenant les brochures et les projets qui se détachaient par leur progressisme de la révolution moldave proprement dite. Nous croyons pouvoir en détacher les tendances de l'époque. Commençons par la brochure anonyme : « *Que sont les artisans ?* ». « Les artisans doivent être tout dans la vie de l'Etat », proclame la brochure (45). La collectivité des artisans ressemble aujourd'hui à un homme sain et fort, dont les mains sont enchaînées. On accuse les boyards de ne comprendre que leurs droits et de ne même pas recevoir les doléances du peuple.

(43) 1848..., I, p. 185, Geroult à Lamartine ; Xenopol, XII, p. 65.

(44) Xenopol, XII, p. 68.

(45) 1848..., T. I., p. 461.

« Qui, parmi les 40 députés boyards, est capable de penser aux intérêts de la collectivité ? Savoir ce qu'est le travail (46), se demander comment pourrait-on organiser le commerce, l'agriculture, l'instruction ? » Quant à l'Assemblée, elle n'est que pour la forme. Aucune garantie pour la nation, tant que les députés seront des hommes qui signeront tout ce que le gouvernement leur ordonne, de peur d'être démasqués à leur tour par leurs abus effrontés ; on demande une loi pour tous et *une Assemblée avec la participation de toutes les classes sociales*. Le Règlement Organique ne constitue pas une garantie contre les abus du gouvernement.

Il y a dans les revendications de cette brochure des points très avancés pour cette époque et qu'on proclamait pour la première fois. On demandait :

1° l'abolition du privilège ;

2° l'élargissement du droit de vote pour ceux qui paient « la patente » (les commerçants) comme pour les professions libérales. On voit que, dans ce projet, on ne comprenait pas que les paysans participent aussi au vote. Le projet était donc modéré. Il n'était pas radicalement démocratique ;

3° l'Assemblée des députés doit avoir 100 membres ayant 25 ans au moins.

« L'abolition des rangs et des privilèges, on la demande parce qu'ils ont été toujours un moyen de corruption pour la gestion sans contrôle et pour l'intérêt personnel (47). »

« Les privilèges entraînent l'exemption d'impôts et des gros traitements pour les grands boyards. »

« Quant à la participation aux élections, tout roumain ayant au moins 25 ans peut participer (à condition d'être assez riche pour payer au moins la patente). » On connaissait donc le régime censitaire. On ne pensait pas aux paysans. On était modéré et on voulait aider uniquement la bourgeoisie.

« Ainsi l'Assemblée aura dans son sein des hommes capables, et c'est seulement alors qu'on pourra représenter

(46) 1848..., T. I, p. 463.

(47) 1848..., I, p. 465.

les vrais intérêts du peuple (48) ». Mais on a déjà remarqué qu'on limitait la participation au vote à certaines catégories. On considérait trop la bourgeoisie au dépens des paysans. L'aspect de cette brochure dégage un certain intérêt, car elle constitue la première manifestation des égards qu'on commençait à avoir pour l'artisanat et la bourgeoisie, classes sociales qui étaient la formule de cette époque.

A son tour, Basile Alexandri, personnage notoire de la Révolution, publie un ouvrage intitulé : « Au nom de la Moldavie, de l'humanité et de Dieu ». Le titre est un peu réthorique et le contenu n'est pas trop concluant. L'auteur demande ni plus ni moins que le maintien de toutes les mesures recommandées par le Règlement Organique. Il est pour le respect du *statu quo*. Il s'encadre avec cela dans la ligne générale des revendications révolutionnaires moldaves. Si on s'occupe pourtant de son ouvrage, c'est parce qu'il donne des détails intéressants sur l'application du droit électoral organisé par le Règlement Organique. Se plaignant du Prince Stourdza, Alexandri prétend qu'il rend fausses les élections par la corruption qu'il pratique parmi les électeurs : promesses de fonctions, corruptions par de l'argent, remplacement arbitraire d'un député par un autre, pressions administratives.

La collectivité demande par la voix de Basile Alexandri « l'abolition de l'actuelle Assemblée et la constitution d'une nouvelle, sans que le gouvernement influence d'aucune manière les électeurs, pour que l'Assemblée représente vraiment la nation et pour qu'elle soit la vraie garantie du bonheur de la patrie » (49).

La situation prêtait à la critique, car Michel Stourdza avait envoyé dans les districts où on votait un *vistiari* et un *postelnic* pour influencer la voix des électeurs par une large distribution d'argent et de fonctions. Il avait employé encore des moyens plus répréhensibles. Il avait usé de la terreur en envoyant un haut fonctionnaire à la tête des soldats pour

(48) 1848..., I, p. 465.

(49) 1848..., I, p. 426.

assister à l'élection. Alexandri dénonce aussi la nomination arbitraire d'un député à la place de Lascar Catargi, député du district de Hushi. Il demande le droit pour la Chambre de dénoncer au Prince toutes ces choses, comme tous les autres abus.

C'est à cause de cela que l'auteur appelle à la révolution les Moldaves contre le Prince qui, par son arbitraire, foule aux pieds les dispositions du Règlement Organique.

Les épithètes ne manquent pas. Ainsi le Prince aime l'argent, persécute les hommes honnêtes, pratique la corruption, vend les titres de noblesse, les fonctions, les arrêts des magistrats.

C'est alors que Kogalniceano, du Parti National, publie ses remontrances et ses projets, cette fois-ci très avancés, contenant *les doléances que pouvait avoir le pays*, les prétentions qu'il serait en droit de formuler conformément à l'évolution normative occidentale et aux besoins du bas pays.

Kogalniceano prend la défense des paysans, car « une nation qui compte seulement 3.000 hommes considérés comme les seuls véritables citoyens ne mérite pas ce nom. La Moldavie n'a pas de citoyens, car tous ceux qui ne sont pas privilégiés et qui sont au nombre d'un million et demi ne sont que des habitants dépouillés de tous leurs droits et soumis aux impôts du pays.

Les paysans sont dans la plus misérable situation, n'étant que des instruments de travail aux mains du gouvernement des boyards et des possesseurs de terres, spoliés pratiquement des revenus de la terre qu'ils travaillent depuis des centaines d'années au profit de tant d'autres (50). »

Kogalniceano affirme que jusqu'alors toutes les réformes dans le pays ont négligé cette nombreuse et malheureuse classe, l'espoir et la force de la « patrie » (51).

L'intérêt des propriétaires, des paysans, l'esprit de justice, comme l'exemple d'autres pays, doivent entraîner les classes dirigeantes à donner un autre sort aux paysans.

Dans ce but, Kogalniceano fait dans les « Doléances du

(50) Kogalniceano, op. cit., 1848..., IV, p. 108.

(51) Kogalniceano, op. cit., 1848..., IV, p. 108.

Parti National de Moldavie » une sévère critique du Règlement Organique qui n'assure pas le bonheur du pays. Dix-sept ans de Règlement Organique le prouvent assez (52). Il faut un régime stable, un régime de justice dans lequel les citoyens puissent trouver un abri et une sécurité. Il critique l'intervention des deux Puissances qui, toutes les fois que des mesures nouvelles sont demandées pour de nouveaux besoins, empêchent toutes modifications du *statu quo* et condamnent le pays à l'immobilité (53). Il rappelle l'autonomie des Principautés et l'art. 4 du traité de 1512 conclu par le Prince Bogdan, le fils d'Etienne le Grand, avec les Turcs :

« La Moldavie sera dirigée d'après ses lois et ses mœurs, sans que la Porte se mêle en quoi que ce soit (54). » Cette disposition, par la suite, fut reconnue par tous les traités conclus soit entre les Turcs et les Russes, soit entre les Princes moldaves et les Russes. La Moldavie, quoique tributaire, reste Etat souverain. Le Prince est *autochrator*. Le Hatishérif donné par le Sultan après Adrianople disait : « Les Princes jugeront librement sur toutes les questions à l'intérieur des Principautés, d'accord avec les Divans, sans qu'on puisse toucher aux droits qu'on a garanti à ce pays par les différents traités et hatishérifs, ou qu'on puisse les troubler dans leur administration par quelque disposition contraire à ces droits (55). »

C'est de ces droits historiques que Kogalniceano forge des arguments constitutionnels. Les Russes, contrairement aux prévisions des traités, ont inspiré le Règlement Organique. Donc le Règlement Organique doit être abattu. Car, « au lieu de régler d'après l'esprit du temps les vieilles institutions moldaves, le Règlement a démoli et détruit toutes les lois du pays, il nous a coupé toute liaison avec le passé, sans construire le présent. La loi fondamentale du pays doit être une plante indigène, l'expression des coutumes et des aspirations de cette nation (56). »

(52) 1848..., IV, p. 98.

(53) 1848..., IV, p. 96.

(54) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 92.

(55) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 95.

(56) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 96.

Kogalniceano nie l'existence de la liberté dans le vote du Règlement Organique : « Le pays n'a pas participé ». Il n'a pas envoyé ses délégués à la Commission de Rédaction. La consultation n'a été ni organique ni sincère.

« Il faut tenir compte des vieilles institutions et bâtir sur l'héritage du droit du pays, les institutions nouvelles exigées par des temps nouveaux. »

Kogalniceano demande :

1° Une Assemblée composée des représentants de toutes les classes. Il fonde cette revendication sur des droits historiques. Il prétend qu'ainsi étaient constituées les anciennes Assemblées des Roumains, comme le prouvent les signatures en bas d'un acte célèbre de 1749 où toutes les classes étaient représentées (57) ;

2° Le Prince doit être choisi par n'importe quelle classe de la société, conformément à l'histoire. Le Prince Petru Rares était pêcheur. Constantin Cantemir était serdar (58) ;

3° Les députés, au cours de leur mandat, n'ont droit à aucune fonction ou salaire de la part du gouvernement. C'est comme au temps des premières Assemblées, lors de la Révolution française ;

4° Le droit de pétition à la Chambre. C'est un point admis par toutes les constitutions démocratiques.

On prévoyait, en outre, la séparation des pouvoirs (59), l'égalité devant les charges publiques, la grave question de l'égalité des droits civils et politiques pour tout le monde et, pour la première fois, l'abolition des privilèges (60).

On trouve aussi les grandes idées des libertés publiques, sorte de déclaration des droits, à travers le projet, parmi tant de réformes démocratiques : liberté de presse (61), liberté

(57) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 98.

(58) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 98.

(59) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 101.

(60) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 105.

(61) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 98.

de culte et d'instruction (62), le domicile est respecté, le travail est garanti. Chaque citoyen sera jugé par ses juges naturels, l'abolition de l'esclavage des tziganes, pas de tribunaux exceptionnels.

On demandait, en outre, la contribution proportionnelle aux impôts, *donc plus d'exemptions pour les boyards*. L'institution des nouveaux impôts ne pouvait être faite que par une loi. Ils seront perçus directement par l'Etat, sans plus les affermer à qui qu'il en soit. Cela évitera les modernes « sociétés de publicains ». Quant aux paysans autrefois propriétaires, mais dépouillés de leurs propriétés par les impôts, la pauvreté et les abus, on fera une expropriation des terres des boyards pour donner à ces paysans leurs anciennes propriétés (63), car la propriété du paysan est sacrée. *Mais on pense à une expropriation, et pas à une confiscation. On paiera donc une indemnité aux propriétaires*. Un autre point, c'est l'abolition des prestations en nature.

Nous arrivons maintenant, après avoir énuméré, d'une manière schématique, les dispositions du projet pour pouvoir nous rendre compte de son esprit et de l'atmosphère dont il est l'expression, à la réglementation du droit électoral et à l'organisation du Régime Représentatif.

La souveraineté réside dans la nation, dit le projet, nation qui la confie *par élection* à une Assemblée et au Prince. Il y a dans ce projet un régime vraiment représentatif. Cela ne suppose pas d'un coup et nécessairement le suffrage universel. Kogalniceano était un modéré. L'Assemblée compte 80 membres (art. 10). Elle est choisie pour trois ans (art. 14).

Pour être électeur, il faut avoir 21 ans, posséder les droits civils. Mais le vote est censitaire, il faut être :

1° Propriétaire de 150 hectares de terre ou posséder des immeubles en valeur de mille ducats (64). C'est un cens de beaucoup plus élevé que celui de la Constitution du 3 septembre 1791 et que celui de la Constitution de l'an III, de la Charte de 1814, comme du Régime de la Monarchie de Juillet.

(62) Kogalniceano, op. cit., IV, p. 100.

(63) 1848..., IV, p. 107.

(64) Filitti, Orig. de la Dém. Roumaine, N° 3, p. 184.

Car, pour être électeur primaire, il fallait selon la Constitution de 1791, payer un impôt de 1 fr. 50 cent. jusqu'à 4 fr. 50 cent. Pour être électeur secondaire, il fallait payer un maximum de 600 francs représentant de 100 jusqu'à 400 journées de travail.

De même dans la Constitution de l'an III, il fallait payer pour être électeur primaire toujours un maximum de 4 fr. 50. Et pour être électeur secondaire 300 ou 350 francs. Sous la Charte de 1814, le vote était direct. Il fallait payer 300 francs de contributions directes.

Le cens fut même abaissé, sous la Monarchie de Juillet, de 300 fr. à 200 fr. et même à une centaine de francs pour certaines catégories. Et tout cela dans une France riche, où beaucoup plus de monde pouvait payer, où il y avait une vie économique, une bourgeoisie florissante.

Malgré tout, comme cette chose n'existait pas en Roumanie, seuls les boyards profiteront d'un cens élevé.

2° Ou fonctionnaire d'Etat, à condition de ne pas être militaire. Les petits fonctionnaires administratifs ou judiciaires sont électeurs aussi.

3° Ou marchand de première classe, ou prévôt de marchands.

Les intellectuels votaient aussi. Enfin les communes du pays avaient chacune deux délégués électeurs (le vote indirect, art. 6) (65).

On remarque une prédominance des censitaires et de la bourgeoisie naissante sur les délégués du peuple qui bénéficiaient du vote indirect seulement, et envoyaient deux délégués.

On peut choisir des représentants sur toute l'étendue du pays et en nombre proportionnel aux électeurs (art. 7 et 8 (66)).

En sont exceptés :

1° Les faillis non habilités.

2° Les personnes condamnées aux peines afflictives et infamantes (art. 9).

(65) 1848..., III, p. 132.

(66) 1848..., III, p. 132.

Les incompatibles :

- a) Les ministres et les directeurs des départements ;
- b) Les présidents des instances judiciaires ;
- c) Le procureur général ;
- d) Le Chef de la Police de la Capitale ;
- e) Le Président de la Municipalité de la Capitale ;
- f) Le Commandant de la Garde Nationale de la Capitale ;
- g) Les administrateurs des districts (art. 22).

Sont membres de droit : l'évêque métropolitain et les évêques diocésains.

Les élections se font par district et les députés sont choisis pour trois ans, comme dans la Constitution de l'An III.

Les députés représentent le pays entier et non seulement le district où ils sont élus. Ils n'auront pas à recevoir d'instructions et ils ne pourront pas être rappelés par les districts qui les ont élus, parce que les mandats sont représentatifs, et ne sont pas impératifs.

Les députés auront une activité imposée uniquement par leur conscience.

Ils ont des prérogatives, mais ils ont aussi des devoirs.

Ils sont inviolables. Ils ont la liberté d'exprimer à la Chambre toute opinion sans être punis (art. 17).

En cas de délits, ils ne sont mis en jugement qu'en cas de flagrant délit, tout comme dans les Constitutions modernes. Ils reçoivent une indemnité parlementaire, pendant la durée de la session. Mais ils sont dans l'impossibilité de recevoir une fonction, une récompense ou un honneur quelconque de la part du Gouvernement, au cours de leur mandat. S'ils reçoivent quand même une fonction, ils sont alors obligés de se faire remplacer à la Chambre par des suppléants. La loi ne précise pas comment les suppléants fonctionnent pour assurer une marche indépendante à l'Assemblée. Pourtant on sait qu'habituellement, du moment qu'il y a incompatibilité, le député démissionne et ne laisse plus aucun suppléant.

Fonctionnement. — Les sessions durent au moins quatre mois (art. 15). La convocation de la Chambre est faite par le pouvoir exécutif. La loi prévoit aussi des convo-

cations en sessions extraordinaires. Après les élections générales, on procède à une opération préalable de validation de l'élection et de vérification des titres des députés (article 13) (67).

Les séances sont publiques. Mais elles peuvent se tenir secrètes, à la demande d'un quart des députés. Les décisions sont à majorité absolue. Le vote est secret. La police intérieure de la Chambre est dirigée par le Président et les secrétaires.

Les attributions de la nouvelle Chambre sont très importantes. Elle a un rôle prépondérant. On peut parler même d'une éclipse de l'exécutif.

La nouvelle Chambre a naturellement la confection des lois. Elle choisit le Prince (art. 25) (il n'y a donc plus une Assemblée Extraordinaire comme pendant le Règlement Organique), le haut clergé (art. 26), le représentant des Principautés à Constantinople. Elle statue sur les attributions des ministres et leur nombre. Tout ministère nouveau se crée par une proposition à l'Assemblée sous forme de loi. Cette disposition est intéressante, car on sait que selon une proposition de M. Louis Marin, cette disposition est passée aussi en France, insérée dans l'art. 8 d'une loi de finances du 20 juin 1920 (68). Mais l'article 8 ne fut pas respecté, ni par le ministère Tardieu en 1929 et 1930, ni par le ministère Laval. Le député Chéron, adversaire de la loi en 1926, oublie les anciennes querelles en entrant dans le cabinet Tardieu de plus tard. (M. Tardieu promet d'ailleurs d'abroger cet article.)

La Chambre a en outre le droit d'initiative. Elle reçoit les pétitions. Elle accorde les récompenses nationales. Elle vote le budget et fixe les impôts. Elle fait l'apurement des comptes.

En ce qui concerne l'élection du Prince, il peut être pris dans tous les Etats du Pays (art. 33). C'est-à-dire dans toutes les classes sociales.

Lors d'une vacance du trône (mort, abdication ou desti-

(67) 1848..., III, p. 132.

(68) J. Barthelemy : Précis de Droit Constitutionnel, p. 314-315.

tution), le Conseil des Ministres (exerçant le pouvoir exécutif) convoque l'Assemblée dans les trois jours (art. 36). Le vote se fait à majorité absolue (art. 34) (69).

Dorénavant, c'est le Prince qui convoquera l'Assemblée. Il prend contact avec la Chambre par le message.

La Chambre est souveraine de ses décisions par rapport au Prince et à la confection des lois.

Aussi, le Prince doit promulguer les lois dans un mois et en cas d'urgence dans les trois jours (art. 44). Il n'a plus le droit de sanction. S'il ne veut pas promulguer la loi, il doit exposer les motifs de son refus. C'est le système de veto du Président de la République. Nouvelle délibération de la Chambre qui, cette fois, s'impose (art. 45) (70). En cas de refus de promulgation, le Président de l'Assemblée peut malgré tout publier la loi.

Le Prince ne peut ni prolonger l'Assemblée, ni la clore. Les ministres ont l'entrée libre au Parlement (art. 52). Ils seront écoutés quand ils le voudront. Ce n'est donc plus comme dans le Règlement Organique.

L'Assemblée peut encore procéder tous les quinze ans et par représentants extraordinaires à la révision de la Constitution, d'après l'esprit de l'époque, à majorité des deux tiers (art. 116) (71). Les modifications ordinaires sont faites dans les séances ordinaires de la Chambre.

Malgré les défauts de cette organisation du vote, on était dans la voie des réalisations démocratiques. Le peuple allait être de plus en plus souverain et maître de ses destinées, capable d'occuper une place importante dans les affaires de l'Etat par les délégués qu'il envoyait et par la part qu'on commençait à lui concéder dans le choix de ses délégués aux élections générales.

Comme conclusion à ce qu'on vient de dire sur la Révolution en Moldavie, il faut noter que bien différentes étaient les doléances des révolutionnaires officiels d'une part, et le projet non officiel de Kogalniceano.

(69) 1848..., III, p. 134.

(70) 1848..., III, p. 135.

(71) 1848..., III, p. 142.

Les révolutionnaires moldaves étaient les descendants idéologiques des Carvonari de 1822. Ils se trouvaient satisfaits, du fait que la plupart des boyards avaient accès aux fonctions publiques. Depuis 1822, ils ne luttèrent pas pour de nouvelles revendications. Ils ne demandaient que le respect du Règlement Organique. Ils n'étaient que trop contents de la politique des affaires étrangères.

Au contraire, Kogalniceano faisait un point essentiel de l'autonomisme des Principautés. Différemment de la Révolution officielle, Kogalniceano luttait contre le privilège. Les révolutionnaires moldaves concevaient l'Assemblée à la manière du Règlement Organique. Kogalniceano élargissait le droit de vote, selon le cens pour le moment, et en exemptant les intellectuels (72).

L'égalité des droits politiques, les révolutionnaires moldaves la concevaient à la manière des Carvonari, seulement entre les boyards. Tout autre était le point de vue de Kogalniceano. Il entendait par égalité politique, la participation de tous les citoyens à l'exercice de ces droits :

1° L'égalité devant la loi pénale, comme devant la loi en général. Du temps des Carvonari, le Prince Ionitza Stourdza ne pouvait admettre, « qu'un petit boyard puisse répondre par une gifle à un membre de la protipendade » (73).

2° L'abolition des privilèges depuis l'exemption d'impôts jusqu'à la participation du peuple au vote, par ses délégués à l'Assemblée et jusqu'à l'expropriation des boyards en faveur de la propriété des paysans.

Il y avait donc deux courants d'opinions en Moldavie :

1° Le courant des modérés très près des idées des Carvonari, exigeant l'application stricte du Règlement Organique.

2° Un autre courant de Kogalniceano et de ses amis.

Les premiers se plainquirent à Talaat Effendi, à l'exemple

(72) Filitti : Origines de la Dém. Roumaine, op. cit. Fév. 1923, p. 184.

(73) Filitti : Op. cit., p. 187.

des boyards de 1822 (74), de ce que le Prince eut distribué, à tort et à travers, des titres de noblesse, sans la participation de l'Assemblée. Ces Carvonari de 1848 ne voyaient pas le redressement de l'état de choses dans « l'abolition des privilèges, mais dans la réduction du nombre des privilégiés » (75).

Les seconds étaient des libéraux. Ils luttèrent au contraire pour l'abolition de tous les privilèges, la propriété paysanne et le régime représentatif, et c'est à ces derniers que le temps et les événements ultérieurs donneront raison.

B. *En Valachie.*

Contrairement aux aspects qu'elle présentait en Moldavie, la Révolution de Valachie avait d'autres tendances.

La Révolution de Valachie avait les préoccupations de Kogalniceano et lui ressemblait quoiqu'elle fut plus extrémiste quoiqu'elle fut la vraie Révolution roumaine de 1848. A côté d'elle, Kogalniceano fut sans doute un modéré, tandis que la Révolution officielle de Moldavie n'existait pas. La Révolution de Valachie avait comme tendances sociales l'abolition des privilèges et l'émancipation des paysans. C'est sur un meilleur sort du paysan que la Révolution espérait bâtir une nouvelle organisation constitutionnelle dont la participation du pays au vote et le régime représentatif étaient les éléments. Nous allons voir dans quelle mesure elle réussit à donner une solution aux questions sociales dont toute la nouvelle réglementation constitutionnelle dépendait, pour constater si elle a pu être jusqu'à la fin radicalement démocratique ou seulement libérale.

En Moldavie, il y a eu une révolution sans lendemain. Les masses restèrent inertes. En Valachie, les masses suivent le gouvernement révolutionnaire qui s'installe par le succès du coup d'Etat et ce ne sont que l'intervention des armées étrangères, la faiblesse de la Valachie et les intrigues de la Russie, qui étouffent la Révolution. La Révolution moldave

74) Filitti : Op. cit., p. 191.

(75) Filitti : Op. cit., p. 191.

ne comptait pas. Les publications valaques de cette époque traitent celle-ci avec une certaine ironie.

Ainsi « La page pour le cœur, l'esprit et la littérature » observait qu'en Moldavie on n'avait demandé d'autres réformes qu'une sévère protection du Règlement (76). Un article du « Peuple Souverain » remarquait que « les Moldaves avaient en vain essayé de trouver une place dans le Règlement pour les revendications les plus modestes et qui d'ailleurs n'étaient pas celles des paysans » (77). Kogalniceano, esprit libéral, s'étant détaché du caractère carvonaire de la Révolution moldave, disait même : « Le fait que la collectivité de citoyens réunis de tous les endroits du pays, demande seulement les 35 points fondés sur le Règlement Organique, ne signifie pas que le pays n'ait pas besoin d'autres réformes radicales » (78).

Le Prince Bibesco fut très alarmé par l'état d'esprit valaque, après l'étouffement de la révolution en Moldavie. Sur-tout qu'il avait reçu une pétition dont les doléances étaient jugées très avancées. Il s'agit de la pétition anonyme des boyards valaques au Prince Bibesco en avril 1848.

« Il est temps », disait la pétition, en rappelant les mécontentements provoqués par l'application du Règlement, « d'unir les différentes classes sociales et de les confondre dans l'intérêt commun de la patrie. C'est le seul moyen de consolider la sécurité publique et d'empêcher le grand malheur qui nous menace » (79). On faisait allusion aux paysans et à la bourgeoisie. On demandait en conséquence :

- 1° L'abolition des corvées et la propriété paysanne ;
- 2° L'abolition des privilèges ;

3° *L'élargissement du droit d'élection* à tous les propriétaires, à toutes les professions libérales et à tous les commerçants qui paient la patente de première classe (80).

(76) Xenopol, XII, p. 67; 1848..., III, p. 625.

(77) 1848..., III, p. 762; Xenopol, XII, p. 67.

(78) 1848..., IV, p. 91 ; Xenopol, XII, p. 67.

(79) 1848..., I, p. 377.

(80) 1848..., I, p. 377.

On voit qu'à ce dernier point de vue, le paysan est laissé de côté.

Les boyards qui ont conçu cette pétition étaient des libéraux. Ils n'étaient pas radicalement démocrates. Ils admettaient à l'Assemblée seulement les citoyens payant un cens élevé : les propriétaires de première classe. On était plus tendre pour la bourgeoisie. C'était pourtant un pas vers la démocratie, surtout qu'en Valachie, où il n'y avait pas l'influence des Carvonari, on luttait et on pensait aussi pour le sort des paysans.

C'étaient ces jeunes gens qui avaient fait leurs études à Paris et qui revenaient sans cesse dans leurs pays, nourris de projets généreux et possédés sans exagération par cette flamme nouvelle. Ils étaient assez nombreux, et surtout ceux d'entre eux qui étaient radicaux, donneront un projet de régime représentatif différent de la conception des modérés valaques ou moldaves.

Mais les vrais démocrates n'ont pas pu, à cette époque, imposer leur point de vue. On avait certainement une Assemblée plus largement conçue et avec une participation des délégués du peuple, mais la différence entre les classes existait toujours. La bourgeoisie qui venait de naître avait la préférence, tandis que les paysans restaient toujours, au point de vue du droit constitutionnel, une classe sans importance. La démocratie de 1848, *dans ses résultats*, n'a pas profité au peuple. On verra dans quelle mesure elle profita à la bourgeoisie. Et puis un autre défaut de cette révolution, c'est qu'elle n'a pas été faite par le peuple. On a seulement parlé en son nom. Toujours est-il que le Prince Bibesco répondit à la pétition des boyards par une proclamation dans laquelle il menaçait « ceux qui veulent troubler l'ordre » (81).

Les Russes s'associèrent aussi à cette proclamation car ils avaient un grand intérêt à dominer les Principautés, par le Règlement Organique, et que tout mouvement d'émancipation ou surtout de vraie démocratie, les inquiétait ou les menaçait dans leurs intérêts. Pourtant, la Révolution éclata le 9 juin 1848 et Heliade Radulesco, le même jour, rédigeait à Islaz

(81) 1848..., I, p. 341.

le programme de la Révolution. On commençait par être prudent envers la Turquie. On souhaitait des relations cordiales avec cette Puissance : « Les Valaques tiennent aux bonnes relations avec l'Empire Ottoman » (82). « Le peuple valaque se soulève non pour rompre ses relations avec l'étranger » (83). On rappelait toujours l'autonomie des Principautés et on dénonçait les intrigues de la Russie et sa politique d'accaparement.

« Le peuple roumain rejette un Règlement qui est contre ses droits et contre les traités qui lui reconnaissent l'autonomie. »

Les Roumains appellent la France, l'Angleterre et l'Allemagne pour les protéger contre tout abus.

A propos du Régime Représentatif, les révolutionnaires proclament la souveraineté nationale :

« Tout Roumain est un atome de toute la souveraineté du peuple » (84). Toutes les classes de la société devront avoir des représentants à l'Assemblée *« pour que le pays soit conduit par tous ses fils. »* *« L'élection sera libre, droite et large. Tout Roumain a le droit d'y être appelé et ce sont seulement les vertus, la capacité, la confiance publique qui lui donnent le droit d'être élu »* (85). Il est pourtant à remarquer que dans le projet d'Islaz, tous les fils du pays étaient répartis en classes. Ce n'était pas l'ensemble de la nation qui votait, conception qui passera plus tard dans le projet des extrémistes.

On pensait pourtant aux paysans quand on disait : *« Le peuple roumain distribue la justice à tous et spécialement aux pauvres et aux paysans, ceux qui par leur travail soutiennent les villes, les vrais fils de la patrie... Ils ont nourri nos ancêtres, ils nourrissent aujourd'hui même les propriétaires et ils ont le droit devant la justice et la générosité de la patrie de demander un lopin de terre nécessaire à la nourriture de leurs familles et de leurs animaux »* (86). On rappelait et on énumérait les libertés publiques. On finissait par déclarer :

(82) Filitti : Orig. de la Dém. Roum. Févr. 1923, p. 183; 1848..., I, p. 438.

(83) Orleano : Op. cit., p. 96.

(84) 1848..., I, p. 490.

(85) 1848..., I, p. 492.

(86) Proclamation du 9 juin 1848, p. 493; Xenopol, XII, p. 70.

« Les commerçants, les artisans, les paysans, bénissent ces décrets, les réclament, les demandent, quoiqu'ils n'ont pas eu jusqu'à maintenant de voix, ils les ont demandé avec les yeux, les mains, avec tous leurs mouvements, sans dire un mot, de même que le muet assoiffé demande l'eau et que l'homme étouffé demande à respirer » (87). La proclamation s'adresse à tout le monde, depuis les boyards jusqu'aux étrangers, aux soldats et aux officiers. Elle est romantique et ne manque pas d'une certaine phraséologie.

Une adresse du même jour présentée par le gouvernement provisoire au Prince Bibesco le démet de ses fonctions. On institue un gouvernement de révoltés formé par Tell, Balcesco, Golesco, Eliade Radulesco, Rosetti. Le gouvernement cherche pourtant à gagner la sympathie du Prince et à le faire signer la nouvelle Constitution. C'est seulement à cette condition qu'il se montre prêt à accepter de nouveau le règne du Prince Bibesco (88). Le 14 juin, le Prince Bibesco abdique pour calmer les esprits. Le mouvement paraissait réussir. Il comptait parmi ses membres non seulement ceux qui avaient une instruction et s'étaient élevés à leur actuelle situation sociale sortant des rangs du peuple, mais aussi une grande partie des grands boyards et propriétaires influencés par les idées nouvelles. On y trouvait aussi, parmi les chefs de la Révolution, des chefs de grandes familles comme les quatre frères Golesco, les fils du boyard Constantin Radovici de Golesti, les Kretzoulescou, Jean Filipesco, C.-A. Rosetti (84).

Parmi les petits boyards, les fils du Stolnic Constantin Bratiano, les frères Jean et Dimitrie Bratiano, Gh. Magherou, Nicolas Plesoianu (90). Parmi les hommes du peuple, mais instruits : Eliade, Christian Tell, le fils du commerçant Alex. Tell, Cezar Boliac, Jean et Basile Maioresco, Constantin Balcesco, Demetre Bolintineano, Constantin Arion, Marghiloman (91). Tous ces hommes ont eu un rôle politique impor-

(87) Proclamation du 9 juin 1848, p. 497.

(88) Proclamation du 9 juin 1848, p. 502.

(89) Xenopol, XII, p. 70.

(90) Xenopol, XII, p. 70.

(91) Xenopol, XII, p. 70; 1848..., V, p. 545.

tant à cette époque et nombre d'entre eux, en qualité d'écrivains, illustrèrent à leur tour la littérature ou l'esprit roumain. Ils envoyèrent le 12 juin une pétition au commissaire turc observateur des événements roumains, Talaat Effendi. Elle commençait par observer que :

« Le Parti libéral de la Valachie croit inutile de plaider près de la Sublime Porte la cause des réformes exigées par l'esprit du siècle. Le gouvernement de la Sublime Porte s'est montré lui-même trop animé de l'esprit de progrès, pour qu'on puisse lui supposer l'intention d'entraver l'amélioration des institutions de la Principauté » (92).

La pétition invoque, elle aussi, l'autonomie et énumère les 21 points de la proclamation d'Islaz avec les revendications sociales du peuple roumain.

Les Roumains, animés par la plus grande sympathie, cherchent un appui et une alliance avec la Turquie. La Russie n'a pas le droit d'intervenir, car seulement la Turquie est reconnue par les anciennes capitulations comme suzeraine et protectrice. Le Règlement Organique, dans quelques articles, facilite l'intervention, l'immixtion des Russes. *Il doit être aboli.*

Le mémoire finit en disant que : « Le salut de la Valachie et de la Moldavie se trouve dans *l'intégrité* de l'Empire Ottoman, comme la sûreté de l'Empire Ottoman se trouve dans la prospérité, la sympathie et la force de ces Principautés (93). Comment la Sublime Porte négligerait-elle de nous tendre la main et d'empêcher qu'une influence étrangère entrave le développement de cette bonne disposition du Pays en faveur de la Sublime Porte » ?

Un grand enthousiasme entraîne le pays. Des officiers des casernes, jusqu'aux enfants des écoles, tous étaient imbus des idées révolutionnaires. Les officiers montrent au Prince Bibesco « qu'ils ne vont pas se battre avec leurs frères » (94). Une propagande sans bornes se déclenche parmi les paysans. Des commissaires par leurs proclamations comme par leurs

(92) 1848..., I, p. 439.

(93) 1848..., I, p. 442.

(94) 1848..., I, p. 548.

discours montraient à ces paysans qu'ils étaient libres. On va voir ce qu'il en restera. « *Tous les hommes sont égaux, les paysans doivent être propriétaires sur les terres qu'ils travaillent. Les paysans n'ont plus de maîtres.* » On offrait aux propriétaires une indemnité pour les terres expropriées. Les intentions étaient sincères. Tout le monde attendait la Constituante qui devait statuer sur les nouvelles réformes et les paysans acclamaient les révolutionnaires : « *Vive le gouvernement et les bienfaiteurs de la Patrie.* »

Telle n'était pas cependant, ni l'opinion, ni l'état d'esprit des boyards et de tous les propriétaires. Les réactionnaires étaient nombreux. Jean Ghika écrivait (95) que : « les réactionnaires sont assez nombreux dans le pays, mais ils sont un peu effrayés ». Car de toutes les réformes c'était la question de l'expropriation des terres en faveur des paysans qui les effrayait le plus. Elle souleva d'ailleurs une résistance acharnée, et ne réussit pas. Pour le moment, le privilège se maintenait sur ses anciennes positions. Tous ces réactionnaires protestèrent à la Porte ou à la Cour de Russie. Em. Baleanu, Demètre Ghika, Scarlat Ghika plaignent, dans leur correspondance ou dans les mémoires adressés aux commissaires russes et turcs (96), « ce pays qui est la proie de *tant de calamités* faites par des jeunes gens qui furent les témoins et même les acteurs des scènes révolutionnaires de Paris et qui se croyaient envoyés par la providence pour imiter les mêmes rôles, dans un milieu tout à fait différent ».

Pour eux, la société nouvelle était une société « hors la loi », pleine « de mauvaises habitudes ». Les grands réactionnaires étaient secondés par la foule des profiteurs, propriétaires et petits boyards, qui ne voulaient servir « *la démocratie* » que lorsqu'elle serait à leur intérêt. Ils appelaient désespérément à l'étranger en invoquant « la justice ». Ils cherchaient à intéresser les puissances étrangères, en prétextant que de pareilles réformes et révolutions allaient me-

(95) 1848..., II, p. 586.

(96) Xenopol, XII, p. 75; 1848-IV, p. 201-297.

nacer tout l'empire, en commençant par les provinces périphériques (97).

Bientôt la Révolution se sépara en deux :

1° Les modérés conduits par Tell, Héliade, Golesco, de nuance libérale, qui voulaient des réformes moins extrémistes et s'appuyaient sur les Turcs contre les Russes.

2° Les radicaux conduits par l'écrivain Nicolas Balcesco, soutenus par les jeunes gens rentres de Paris et qui voulaient d'une part, le régime représentatif pur avec toutes les libertés démocratiques, et d'autre part la lutte contre tous les étrangers et l'union de tous les Roumains dans un seul état (98), reconstituant avec la Bessarabie, la Bukovine, la Transylvanie et le Banat, l'ancienne Dacie (99). Ils s'imaginaient parler pour le Tiers Etat. Mais le Tiers Etat n'était pas comme en France une réalité sociale et surtout une réalité économique. Le Tiers Etat naissait à peine et était loin d'être une classe dominante. A son tour le peuple, quoique invoqué, ne participait pas à cette révolution. Il est vrai qu'on disait aux paysans qu'ils étaient libres, qu'on avait des égards pour eux, mais malgré tout, ce ne sont pas eux qui ont fait la révolution.

Cette révolution fut faite par ces jeunes boyards libéraux et quelques éléments de la bourgeoisie instruite et non pas par la bourgeoisie comme en France. Le peuple commençait à peine à comprendre ce qu'était cette liberté dont on venait de lui parler pour la première fois. On a seulement invoqué le peuple comme prétexte, ou employé son nom dans les discussions, mais le peuple ne s'est pas soulevé lui-même pour forger une démocratie. Quoique on ait songé à lui, quoique on ait prévu dans un projet valaque « *un collège de paysans élus à deux degrés* » (100).

(97) 1848..., III, p. 359; Xenopol, XII, p. 77, Dessaint et Sabatier au Général Aupick.

(98) Xenopol, XII, p. 81.

(98) Xenopol, XII, p. 81; N. Rousso, Suite à l'histoire politique et sociale des principautés danubiennes, Bruxelles 1855, p. 64-95.

(100) Filitti. Rapide coup d'œil sur l'anc. Dr. public de la Roumanie (mélanges Paul Négulesco), p. 283.

Les modérés imprimèrent au mouvement une certaine modération au sujet de la question de la participation du peuple aux élections, donc au sujet de la souveraineté nationale et de la question de l'expropriation des terres des boyards. Ils étaient d'une nuance plutôt libérale que véritablement démocratique. En ne pouvant (comme on le verra par la suite) résoudre la question paysanne à côté des revendications en faveur de la bourgeoisie, ils ont abandonné la première et se sont contenté de proclamer les droits de la dernière, en luttant pour elle. Or le problème de la démocratie était strictement lié à la question agraire. En ne donnant pas de solution à celle-là, on renonçait à la lutte pour la démocratie tout court.

Les événements strictement politiques contribuèrent aussi à leur faire abandonner les grandes revendications, car la Révolution sombra sous les intrigues du chargé d'affaires russe Duhamel et les armées d'occupation étrangères, à la grande joie des privilégiés qui remercièrent le Général turc Fuad Effendi « pour le rétablissement de la sécurité ».

En effet, le Sultan avait envoyé Soliman Pacha dans les Principautés. Celui-ci, trouvant le nombre des membres du gouvernement trop grand par rapport aux prescriptions du Règlement Organique, força le gouvernement de démissionner le 24 juin. On avait formé une lieutenance princière de trois personnes : Tell, Golesco et Eliad Radulesco. Ne trouvant aucune faction qui se laisserait manœuvrer par elle pour anéantir la Révolution, la Russie inquiète avait insinué à la Porte que les Principautés menaient une politique d'émancipation à l'égard de la Turquie.

Après les articles de Rosetti contre la Russie, celle-ci provoqua un conflit entre la Turquie et la Valachie. En qualité de protectrice, la Russie trouva un moyen d'intervenir dorénavant. Elle intervint en effet et le 20 septembre 1848, sous le poids des troupes russes et turques, la révolution fut brisée.

Quant au régime représentatif, nous avons vu qu'à travers l'atmosphère générale des événements de 1848, se dégageaient toute une série de revendications qui constituaient le fondement d'une plus large représentation à l'Assemblée, d'un droit électoral élargi pour le peuple, ou au

moins pour la bourgeoisie ou les professions libérales. On affirmait la souveraineté nationale. On la prenait d'une manière idéale au moins, pour seul critérium de la participation aux élections générales, on la considérait comme le fondement juridique de toute délégation à l'Assemblée.

Conformément à la proclamation d'Islaz rédigée en 21 points et qui constituait l'ensemble des revendications constitutionnelles, mais en des formules plus larges, on demandait « *des élections justes, larges et libres* ».

Les élections sont une rétrocession à toutes les classes sociales du pays, d'un droit ancien et conforme à une tradition constitutionnelle roumaine fermement invoquée. Les éligibles, à leur tour, « sont appelés par leur qualité, leur conduite, par la confiance publique ».

C'est sur la large base de ces principes que la Révolution valaque de 1848 a donné trois projets réglementant plus spécialement le droit électoral, dans la nouvelle Constitution. Dans le premier de ces projets, la Chambre est formée par les propriétaires de terres, les patentaires de première classe et les professions libérales. Chaque catégorie envoie un tiers des députés à l'Assemblée (1). Donc vote censitaire, avec une Chambre bourgeoise. Comme on peut le remarquer, les paysans n'envoyaient pas de délégués. D'autre part, la Chambre est composée par trois catégories dont on faisait la distinction. Donc pas de vote universel et pas une notion uniforme du citoyen. Il est loin des vœux généraux exprimés auparavant. Boyards et bourgeois, tous censitaires, il n'y avait que les professions libérales qui faisaient exception.

Le second projet est du 28 juin 1848. L'Assemblée est l'expression de toutes les classes et de tous les pays. On prétendait prendre pour base la proclamation d'Islaz. Pourtant, le droit électoral était organisé de cette façon. Les électeurs étaient répartis en plusieurs catégories :

1° Les propriétaires ;

2° Le commerce, l'industrie, les professions libérales. Ces deux catégories désignaient les députés à l'Assemblée dans la capitale à majorité absolue ;

3° Les paysans, qui enverront un député pour 3.400

familles. Les députés des villages étaient choisis ainsi : chaque village envoyait quatre délégués qui se réunissaient, avec les autres délégués des villages, dans des collèges de districts. Ces collèges choisissaient les députés, chaque député devant être le représentant de 3.400 familles.

On faisait cette réserve au vote universel et direct, parce que *« les paysans ne sont pas préparés pour l'exercice d'un pareil droit »*.

Chacune de ces trois catégories devait désigner un tiers de l'Assemblée. Chaque catégorie désignait 100 députés. Pour être électeur, il fallait être Roumain, avoir 21 ans. Les naturalisés avaient aussi le droit de vote. Dans l'exercice de ce droit, on ne faisait pas de différence de religion.

Les conditions d'éligibilité étaient assez vagues. Il fallait être âgé de 25 ans et il fallait avoir mérité la confiance du peuple, par une bonne conduite (101).

On saisit tout de suite les défauts de ce second projet, au point de vue du régime représentatif pur.

Les paysans ne votaient d'abord qu'à deux degrés. Le motif était qu'ils étaient considérés incapables.

Ensuite, quand il s'agissait d'eux, les députés qui les représentaient étaient choisis d'après une proportion tout à fait antidémocratique. Dans ce pays, où tout le peuple était composé de paysans, où tous les poids fiscaux et économiques étaient à la charge des paysans, où toute la production représentait le travail des paysans, 3.400 familles pouvaient à peine désigner un député pour défendre leurs intérêts.

Quand on pense que la bourgeoisie, tellement vantée, n'avait pas en tout, artisans et commerçants, 7.000 familles, on se rend compte de la disproportion énorme, étant donné que la bourgeoisie pouvait envoyer 100 députés à la Chambre, tandis que toute la masse paysanne, composée de millions d'hommes, ne pouvait envoyer qu'une centaine de députés. De quel côté était donc la souveraineté nationale ? La bourgeoisie, comme les propriétaires, n'étaient rien à côté des paysans. L'argument, que des paysans pouvaient figurer parmi

(101) 1848..., II, p. 167.

les propriétaires, tombe devant le cens élevé qui existait en ce temps-là. Le paysan était tout au plus, et quand il l'était, un petit propriétaire. Il ne pouvait pas posséder de ces propriétés, de ces fortunes dont on parle dans les projets comme celui de Kogalniceano. Le cens élevé était dans l'esprit et les revendications de l'époque.

Nous avons examiné dans les chapitres précédents le vaste procès de concentration de la propriété, dans les mains de quelques familles de boyards. Nous y avons justement insisté, parce que c'est la clef de tout le problème du privilège et de ses répercussions dans le phénomène politique et constitutionnel roumain. Il explique pourquoi les principes n'ont pas pu être efficaces en Roumanie. De ce vaste procès de désagrégation de la propriété paysanne au profit d'une oligarchie sont sorties toutes les revendications de la révolution de 1848, qui parlaient d'une rétrocession de ces terres aux paysans, au nom d'un droit imprescriptible de l'expropriation de la grande propriété.

Donc les paysans n'avaient plus de terres, ils n'étaient pas propriétaires, ou en tout cas pas assez grands pour pouvoir suffire aux prétentions du cens.

Le premier comme le second projet, par les injustices qu'ils consacrent, par ses inégalités entre la masse des paysans et les autres classes, nous donnent l'exemple des erreurs dans lesquelles les lois peuvent tomber lorsqu'elles ne sont pas secondées par la justice, des graves erreurs des systèmes politiques appliqués en Roumanie superficiellement et sans saisir le véritable, le seul, et le grave problème du rôle fonctionnel du paysan dans la vie de l'Etat. On a l'impression qu'on a fait cette révolution, parce qu'il y avait une bourgeoisie qui avait fait la révolution de 1848, en France.

Mais cette bourgeoisie de France existait réellement. Sa force était le fruit d'une longue évolution. Economiquement et politiquement, elle était capable de prendre le pouvoir, de détruire un monde qui avait fait son chemin, et encore...

La bourgeoisie était une réalité sociale, elle ne venait pas à peine de naître. Le principe, l'idée n'était pas mauvaise en elle-même pour la Roumanie, mais elle était prématurée et dépendait d'une autre question de beaucoup plus

importante qu'on n'avait pas tranchée : la question des paysans. C'est pour ces raisons plus intimes que la révolution n'a pas abouti. Le fait qu'elle fut étouffée par des armées étrangères n'a aucune importance. C'est un fait de pure force ; et la force dure jusqu'à ce qu'elle n'existe plus. Mais c'est le principe, l'idée qui ne réussit pas. C'était grave. Et c'est parce que cette idée fut mal comprise quelle a été viciée par ardeur ou par intérêt. C'était pire.

Le troisième projet. Ce projet est plus satisfaisant. Il appartient aux révolutionnaires extrémistes et il est daté du 14 juillet 1848.

Il a pour but la convocation d'une Assemblée Constituante (102) (art. 1^{er}) et pour fondement la fameuse proclamation d'Islaz en 21 points. L'Assemblée désigne le Prince et statue sur l'organisation du pays. Elle se composait de 250 députés. Mêmes conditions d'électeur et d'éligible que dans le second projet.

L'élection se faisait toujours, et pour tous les citoyens, à deux degrés. Chaque député représentera 25.000 âmes (art. 2). La répartition pour chaque département se fera selon une proportion prévue par la loi (art. 3).

Ce qui constitue la caractéristique de ce projet, c'est qu'on votait *en qualité de citoyen et pas en tant qu'individu appartenant à une classe sociale*. Le vote était uniforme pour toutes les catégories de citoyens. C'est seulement ainsi qu'on peut parler de la souveraineté nationale. On votait ensemble et pas séparément. On ne se présentait pas au vote, ni en qualité de boyard, ni en qualité de commerçant, d'intellectuel ou de paysan. *C'est le seul projet de vote universel*. On a une seule réserve envers lui : le vote était indirect. Sans cela, l'égalité juridique était parfaite entre les électeurs et il n'y avait plus de privilégiés.

A cette époque, il n'y eut que l'écrivain Nicolas Balesco pour préconiser le vote direct (103).

(102) 1848..., II, p. 497.

(103) Filitti : Orig. de la Dém. Roum., Op. cit., p. 185.

Jusqu'en 1848, on n'a eu, en France, le vote universel et direct qu'une seule fois : lors de la constitution montagnarde du 24 juin 1793. On ne demandait alors que d'être mâle et âgé de 21 ans.

La Constitution de 1848 et la loi électorale du 15 mars 1849, établissant le suffrage universel et direct, venaient après une longue campagne bien des fois lâchée et bien des fois reprise et qui avait commencé par des projets modérés de réforme électorale, d'initiative parlementaire.

Les libéraux dynastiques s'attachaient quelques fois aux projets des démocrates et, depuis 1840, les ministres de Louis Philippe, que ce soient M. Thiers ou M. Guizot, n'ont pas cessé de combattre un Lamartine, un Dufaure (104) et bien d'autres. Mais on ne s'arrêtait pas au Parlement. On organisait des banquets. Ce fut une vraie campagne. Et des banquets, comme celui de Mâcon présidé par Lamartine, en servirent d'exemple. Mais les autorités se cramponnaient au vieux régime. Elles manquaient de clairvoyance et se lançaient dans des prophéties erronées.

Guizot déclarait à la Chambre en 1847, lors d'une proposition de Duvergier de Hauranne : « Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel. Il n'y a pas de jour où toutes les créatures, quelles qu'elles soient, pourront être appelées à exercer les droits politiques. » Une nouvelle campagne de banquets en 1847, et surtout le banquet (105) de février 1848, dans le XII^e arrondissement de Paris, interdit à tort, amenèrent la révolution.

Le suffrage universel est proclamé pour les élections à la Constituante par le gouvernement provisoire dont Lamartine, Arago, Ledru-Rollin, Dupont de l'Eure faisaient partie, dans le décret du 5 mars. Il fut définitivement établi en France par la Constitution de 1848 et par la loi électorale de 1849.

En Valachie, il n'était qu'en état de projet. On mettra encore beaucoup de temps pour que le vote universel soit

(104) Esmein : *Op. cit.*, p. 418.

(105) Esmein : *Op. cit.*, p. 419.

réalisé en Roumanie. Pour le moment, l'élection à deux degrés, dans le troisième projet valaque de la Révolution de 1848, s'effectuait de la manière suivante : Chaque groupe de 25 familles donnait un électeur (art. 7) primaire. Les hameaux, n'ayant pas le nombre de familles demandé par la loi, se joignaient au village voisin pour voter ensemble (article 7). « Les élections seront faites dans la capitale du district, dans les villes de Bucarest et de Craiova » (art. 9).

Les élections primaires, comme les élections définitives, seront faites dans un seul jour, au jour fixé (art. 13).

Le bureau des élections sera constitué par l'administrateur comme président et quatre autres membres choisis par le collège. La procédure du vote était intéressante. Le vote n'était pas secret, car on procédait de cette manière : Ceux qui votaient pour le candidat passaient tous à droite, ceux qui votaient contre passaient à gauche du bureau. Cette procédure était abusive, car elle prêtait à beaucoup d'ingérences électorales.

On trouve aussi des dispositions originales qui touchent un peu à la naïveté. Ainsi, l'art. 15 prévoit que, quatre jours avant l'élection définitive pour la Constituante, les électeurs primaires se trouveront réunis dans chaque chef-lieu de département. Ici, chaque candidat à l'Assemblée exposera devant les électeurs ses mérites et attestera sa bonne foi. Ils seront ainsi connus et appréciés selon leurs capacités. C'est une sorte de propagande. Les électeurs comme les députés doivent être accrédités par un document sigillé élibéré aux soins du comité respectif d'élection (art. 17). On affichera, après le vote, les candidats et le nombre des voix obtenues par chacun (art. 21). Ils seront validés par un comité spécial de l'Assemblée, composé d'un président, le plus âgé des députés, et deux secrétaires élus.

Le troisième projet des révolutionnaires valaques est démocratique.

Les défauts sont de détail et plutôt d'ordre technique. Ainsi le vote n'est pas secret, ce qui pourrait entraîner des complications et des difficultés. Cette manière de voter prêtait à des pressions administratives. Le vote ne serait pas, en ce cas, libre, surtout dans un pays où l'arbitraire est sou-

vent employé. Un second inconvénient, d'ordre technique, est qu'on ne sait pas trop ce que veut dire ce vote des 25 familles qui désignaient ensemble un électeur. Car si on votait pour tous les membres de la famille (on parle du chef de famille), le vote favorisait les familles sans enfants, le vote du père supprimant ou représentant les fils en âge de voter. Les fils étaient exclus par le vote du père qu'égalait en puissance le vote d'un autre chef de famille, mais cette fois-ci, sans enfants. Donc des citoyens (les fils de famille) pouvaient être exclus du vote du fait de cette fiction juridique de la représentation par le père. Le vote n'eût pas été alors universel

Si, au contraire, le vote était universel et chaque membre de la famille pouvait l'exercer lorsqu'il en avait le droit, alors chaque membre pouvait librement choisir le candidat qu'il voulait.

Tous ces projets et surtout le dernier, s'ils ne purent constituer la charpente d'une autre réglementation constitutionnelle du droit électoral et du régime représentatif, n'en dégagèrent pas moins des tendances, dans l'évolution de la démocratie roumaine, qui lui dénonçaient ou la fausseté ou ses réels progrès. Il faut ajouter, pour en finir, qu'après la défaite des révolutionnaires, les deux puissances souveraines (la Turquie et la Russie) ont établi un accord octroyant aux principautés le statut de Balta Liman 1849.

Dorénavant, le Prince sera élu pour sept ans et nommé par les puissances souveraines. En ce qui concerne les Assemblées dans les Principautés du temps du Règlement Organique, le statut se propose de modifier leur élection et leur composition. On se plaint dans le texte de Balta Liman de l'indiscipline et des conflits auxquels ces réunions ont donné lieu. Leur convocation est suspendue. Les Cours les rétabliront quand bon leur semblera. On forme des organes délibératifs provisoires, des « Divans *ad hoc* ». Ils sont formés par des boyards notables et des membres du haut clergé. On se propose de réviser le Règlement Organique, de convoquer à ce but deux comités. On demandera l'approbation du Sultan. Les traités en vigueur, relatifs aux Principautés, restent

debout. On se met d'accord pour une nouvelle entente entre la Turquie et la Russie, à la fin d'une période de sept ans.

La situation était pire. L'étranger allait de nouveau intervenir dans la vie constitutionnelle du pays. Le régime représentatif ne pouvait pas devenir, avec le statut du Balta Liman, au moins ce qu'il avait essayé d'être. On venait avec lui de tomber de Charybde en Scylla.

CHAPITRE IV

LE DROIT PUBLIC EUROPEEN ET LE REGIME REPRESENTATIF EN ROUMANIE TRAITES ET PROJETS DE REFORMES ENTRE 1849 ET LE STATUT DE COUZA

En s'arrêtant un peu sur le statut de Balta Liman que la Russie et la Turquie octroyèrent aux Principautés, on venait de parler, à juste titre, dans le chapitre précédent, d'une nouvelle Charybde où la démocratie roumaine et le régime représentatif allaient s'engager. On n'a pas seulement à constater que le statut de Balta Liman réalisait de nouveau une intervention étrangère dans la vie constitutionnelle roumaine et qu'il organisait le pays contre son gré, qu'il n'était donc pas l'expression de sa volonté nationale ou de son mouvement démocratique. On a encore à constater que ce statut de Balta Liman ne fut qu'un timide début qui allait engager toute une époque depuis 1849 jusqu'aux réformes du Prince Couza.

Ce fut, en effet, une époque dans laquelle, autour des traités dont les événements politiques européens furent la cause, se groupèrent une foule de projets des puissances européennes tenant aux réformes constitutionnelles et naturellement à la réglementation du régime représentatif. Tout le monde avait un projet dans sa poche : De l'ambassadeur jusqu'au ministre. Puisque le pays n'avait rien à dire, on se dépêchait de lui assurer le bonheur. On forgeait de toutes pièces, si c'en était une, la démocratie à tout prix. Si c'en était une, bien sûr, parce qu'« on chevauchait des nuages dans des attitudes avantageuses », en proclamant des principes et en oubliant la réalité. On était dans le juridique, mais on n'était

pas dans la vie. On ne faisait rien pour la masse du peuple, pour le paysan, quoique on eût dû commencer par des réformes radicales, pour le faire sortir d'une situation misérable. Il fallait le faire sortir de sa vassalité économique, donner une solution à la question agraire.

Car la question agraire, je l'ai maintes fois dit, c'était la démocratie tout court. Jusqu'alors, toute réforme n'allait profiter qu'aux privilégiés. En vain, on se couvrait de principes et d'une apparence de démocratie. Les masses restaient sans voix. La Constitution, c'était de l'hypocrisie. On donnait au pays constitutions après constitutions. On suivait les démocraties occidentales. On proclamait les libertés. On se vantait de représenter les intérêts de toutes les classes. Au fond, c'était de la pure tyrannie. Le peuple restait loin de la Révolution des boyards, des princes, des ambassadeurs : pauvre, illettré, soumis. La Constitution ? Un camouflage pour mieux exploiter. Les classes dirigeantes n'avaient qu'à rester tranquilles, encore pour bien longtemps. Car les projets des Puissances ou des ambassadeurs ne venaient qu'aider les classes dirigeantes des boyards. On acceptait le vote censitaire ; cela pouvait paraître naturel à une époque où presque dans toute l'Europe le vote était censitaire. On croyait servir un idéal, mais, pour employer une expression de M. Edouard Herriot, on cédait à l'illusion.

C'est que, dans le reste de l'Europe, comme on l'a déjà dit, il y avait du monde qui pouvait payer un cens, de moins en moins élevé d'ailleurs. C'est que, dans l'Europe occidentale, il y avait du commerce, de l'industrie, du progrès, une bourgeoisie dont le peuple était devenu une source et une réserve intarissable. On se trouvait là, en face d'une évolution et pas d'une adaptation à tout prix. On était en face d'un état social organique. La vie seule empêchait, dans une plus large mesure, les farces constitutionnelles. En Roumanie, en face d'un peuple pauvre, au gré des boyards, en face d'une bourgeoisie presque inexistante par l'admission du cens comme condition à la participation électorale, on tournait, en fait, en faveur des riches, des exploiters, le principe de la représentation populaire. Le régime représentatif ne se réalisait pas. Au moins, sur le plan politique, s'intéressait-on à la Roumanie, par amour ? Nullement ! On ne s'intéressait

pas à elle, à part quelques exceptions, que par le fait de l'admission de la Turquie dans le Droit Public Européen. On devait opposer, dans le sud-est européen, un Etat assez fort pour qu'il constituât une barrière naturelle aux ambitions et à l'expansion russes. Comme le ministre français Colonna Walewski l'avouait dans une lettre à Thouvenel, ministre de France à Constantinople (1) : « Ce qui doit vous préoccuper et continuer d'inspirer votre langage avec les ministres du Sultan, c'est la nécessité de constituer, sur les bords du Danube, un état de choses, assez fort, pour assurer de ce côté la sécurité extérieure de l'empire Ottoman. Or, la combinaison, c'est celle qui réunirait les forces et les ressources des deux Principautés en un faisceau, sous un seul gouvernement. »

L'union des deux Principautés fut forgée pour l'obstacle que cette barrière pouvait présenter aux chocs de l'expansion russe. C'est le jeu de l'équilibre européen qui a beaucoup aidé à les réunir et à constituer, aux bords du Danube, un Etat fort. La guerre de Crimée fut aussi une nécessité du même équilibre européen, qui s'était déplacé en faveur de la Russie à la suite de brillantes victoires sur les Turcs, victoires dont le point culminant fut le traité de Unkiar-Iskelessi qui avait transformé la Mer Noire en une *mare clausum* russe (2).

C'est à Londres, en 1841, lors de la Conférence des Détroits, qu'on avait introduit la Turquie dans le Droit Public Européen, pour avoir un contre-poids à la politique de Pétrograd. On craignait la concurrence des marchandises russes sur le marché de l'Empire Ottoman. On craignait les plans d'expansion politique de la Russie qui menaçait les Turcs, comme l'Egypte, comme le commerce des Indes (3).

Les esprits libéraux de la Moldo-Valachie ne perdaient pas de vue l'importance d'un tel point, parce que, dans un mémoire adressé à Napoléon III, ils offraient, comme débouché des marchandises occidentales, les bouches du Danube.

(1) Doc. Ren. Roum., III, p. 493.

(2) Xenopol, XII, p. 145, op. cit.

(3) Zeletin : La Bourgeoisie Roumaine, p. 65.

« La formation d'un Etat roumain, disaient-ils dans ce mémoire, serait la plus belle conquête de la France, hors de son territoire. Les ports de la Mer Noire et du Danube seraient les entrepôts du commerce français (4). »

On combattait tant qu'on pouvait cette double expansion économique et politique. De sorte que l'atmosphère était antirusse. Le procès lent de démembrement de l'Empire Ottoman posait en Europe l'importante question orientale.

Elle consistait « dans la rivalité de la Russie et de l'Europe occidentale pour les pays balkaniques » (5).

La France et l'Angleterre avaient à défendre des intérêts dans la Mer Noire et s'intéressaient à la domination en Méditerranée. L'Autriche s'intéressait aux bouches du Danube. La Russie prétendait être l'héritière de l'Empire Ottoman. Cela ne convenait à personne et surtout à l'Empire autrichien qui, dans toutes les occasions, s'est opposé à toute expansion territoriale de la Russie. Ce qui est intéressant, c'est que la Turquie s'opposait, de toutes ses forces, à cet effort des Puissances de créer aux bords du Danube un Etat fort, comme par une sorte d'égarement, suivant une expression de Colonna Walewski. Elle ne voyait pas les avantages d'une pareille solution et s'attachait superficiellement à un *statu quo* qui ne pouvait pas résister à l'effondrement. Elle manquait d'optique et de sagesse politique. Donc, malgré tout, malgré la Turquie, la formation politique de la Roumanie moderne reste un procès historique intéressant, et constitue un cas typique de l'application du principe de l'équilibre des pouvoirs.

Paragraphe I. — *La Conférence de Vienne*

(15 mars 1835-4 juin 1855)

Après la guerre de Crimée, Vienne réunit les Puissances dans une conférence préliminaire de paix.

En ce qui concerne la Roumanie, le principe de l'équilibre des pouvoirs se manifeste par quelques clauses politiques

(4) Zeletin : Op. cit., p. 66; cf. Œuvres de J.C. Brătiano, I, p. 39.

(5) Xenopol, XII, p. 160.

de grande importance. On pose la question de l'émancipation des Principautés danubiennes par :

- 1^o La cessation du protectorat russe ;
- 2^o La garantie collective des grandes puissances ;
- 3^o Le renforcement des anciens privilèges des Principautés.

Les grandes puissances cherchent donc à substituer leurs influences respectives dans les pays danubiens, aux influences de la Russie. La question orientale se posait donc en plein, avec l'héritage de l'empire ottoman, pour les pays balkaniques. Car on visait aussi la Serbie.

Ainsi le comte Buol-Schauenstein, le délégué de l'Autriche, fixe comme premier point de discussion la question des privilèges des Principautés. On les mettra sous la garantie des Puissances occidentales.

D'ailleurs, la garantie collective convenait aussi aux Roumains. Elle constituait un vœu de la déclaration d'Islaz de 1848. La Roumanie demandait justice et aide contre toute oppression nouvelle à la France, à l'Allemagne et à l'Angleterre (6).

Les intérêts étaient donc convergents.

De l'aveu du comte Buol-Schauenstein (7) « Les grandes Puissances interviendront aussi dorénavant dans toutes les questions qui prêtent à un litige entre l'empire ottoman et les autorités locales ».

On ne visait donc pas uniquement la Russie, malgré que ses interventions eussent la qualité de bons offices. Prétexte. On le déclare nettement : « Aucune protection exclusive ne sera dorénavant exercée sur ces provinces. »

La Roumanie devenait la petite sœur gâtée de l'Europe. Le comte demande la cessation du protectorat russe.

La Porte reste souveraine en principe, mais elle accordera aux pays une sorte d'autonomie constitutionnelle et législative. « La Porte, considérant dans sa sagesse que la position

(6) 1848..., Dans les Principautés Roumaines, I, p. 491.

(7) Le Comte Buol Schauenstein à la Conf. de Vienne D.R.R., II, p. 620.

politique des trois Principautés (on faisait allusion à la Serbie aussi) touche de très près aux intérêts généraux de l'Europe (pourquoi ne pas l'avouer ?), s'entendra, dans la voie la plus amicale, avec les Puissances contractantes, soit pour le maintien de la législation en vigueur, soit pour les modifications à y apporter (8). »

La Russie, tout en se montrant bienveillante pour paraître désintéressée, plaide pour le *statu quo*, qui lui convenait le mieux. Elle proteste contre l'épithète de « protectorat ». Elle montre que jamais, dans les relations de l'Empire avec les Principautés, on n'a employé ce mot. Aucun document sorti des chancelleries russes ne prouve le contraire. C'est alors que le baron de Bourqueney propose de remplacer l'expression de protectorat par « protection ». On est délicat. Naturellement, le prince Gortchakoff, après le représentant de la France, montre que la paix annule tous les traités conclus avant la guerre, entre la Russie et la Turquie, par rapport aux Principautés. En tout cas, et c'est le point principal de la thèse russe, « on ne devait pas priver ces provinces d'aucun des avantages dont elles avaient joui jusqu'ici » (9). On réclamait le maintien des privilèges de ces deux petits pays vis-à-vis des autres puissances. De nouvelles garanties ou de nouveaux privilèges ne doivent être accordés qu'après la constatation des privilèges existants (10). Le *statu quo* dans l'interprétation russe, c'était le Règlement Organique. C'était, dans la question qui nous intéresse, une farce de mauvais goût que la réglementation du régime représentatif. C'eût été une paix dont les conditions, pour employer une expression de Gortchakoff, seraient compatibles avec l'honneur de la Russie (11).

Plus souple, Titoff, de la délégation russe, ajoute la nécessité d'un « vœu du pays confirmé par la Porte, pour reviser la législation en vigueur ».

A son tour, la France, par son représentant, le baron de Bouqueney, précise son attitude dans le protocole du

(8) D.R.R., p. 627, II.

(9) D.R.R., II, p. 619.

(10) D.R.R., II, p. 619, 621.

(11) D.R.R., II, p. 618.

26 mars 1855. Il faut avouer que c'est le projet le plus généreux : union de la Moldavie et de la Valachie et création d'une barrière naturelle à la Russie.

Cette union serait motivée par l'identité de langue, de mœurs, de tradition et d'aspirations (12). A ces conditions, on ajoute l'intérêt « que quatre millions d'âmes, à la place de deux Principautés, jusqu'alors trop faibles, puisse présenter pour la sécurité et la paix européennes » (13).

La Conférence de Vienne n'arrive pas à un résultat. Elle échoue le 4 juin 1855.

On le voit bien. La Conférence tendait à se substituer à la Turquie. Celle-ci proteste et prétend qu'en puissance souveraine, c'est à elle de régler et c'est à elle qu'appartient toute initiative. C'est pour cette raison, aussi, que les propositions plus généreuses du baron de Bourqueney restent en minorité. Elles ont rencontré les objections de Lord John Russel, auquel se sont ralliés Lord Wesmoreland, le comte Buol, le prince Gortchakoff et le représentant de la Porte. Ils prétendent que toutes ces questions, comme l'opportunité d'une représentation nationale, étaient des sujets dont l'initiative appartenait à la Sublime Porte, en tant que suzeraine. Les choses restent à ce point : on laisse un délai à la Turquie, et en espèce à Aarif Effendi, pour établir un plan de réformes.

Paragraphe II. — *La Conférence préliminaire de Constantinople* (11 janvier 1856)

Le 11 janvier 1856, les représentants de la France, de la Turquie, de l'Autriche et de l'Angleterre se réunissent à Constantinople pour décider des conditions de la paix. La Turquie présente un plan de réformes et de réglementation politique et constitutionnelle des Principautés. On se trouve en face du Protocole du 11 février 1856 contenant les mesures les plus défavorables aux pays danubiens.

1) Le projet turc reconnaissant l'abolition du Règlement

(12) D.R.R., II, p. 641, 642.

(13) D.R.R., II, p. 642.

Organique par la suite de la guerre russo-turque, déclare la Moldavie et la Valachie parties intégrantes de l'empire ottoman.

C'est une réponse brutale de la Turquie aux manœuvres des grandes Puissances. Mais c'est aussi un aspect de ses erreurs et de son manque de souplesse. Aux Principautés, partie intégrante de l'empire ottoman, on ne donnait aucune indépendance politique, on ne leur laissait qu'une certaine automonie administrative. La Turquie se mettait ainsi contre une évidente réalité nationale et surtout contre ses vrais intérêts de sécurité extérieure. Elle eût dû faire preuve de beaucoup plus de tact et de souplesse, en conservant l'amitié du peuple roumain. Quand, en 1877, elle recevra le coup fatal de la part de la Russie, aidée par la Roumanie qui luttait pour son indépendance, on pourra lui crier, à juste raison : « Tu l'as voulu, Georges Dandin. »

On installait, lors du projet turc à la Conférence de Constantinople, un gouvernement provisoire jusqu'à la nomination du Prince qui, en dernière instance, était désigné par le Sultan. Le chef du gouvernement provisoire était un régent nommé par la Porte (14).

Un commissaire ottoman surveillera le gouvernement provisoire, dans la réglementation de l'organisation des Principautés.

La Constitution du pays sera rédigée à Constantinople par une commission nommée, à ce but, par le régent et le commissaire turc. Cette constitution se substituera au Règlement Organique (art. 30). Mais ce ne sera pas une seule commission pour les deux pays. Chaque pays aura sa commission. C'était bizarre, étant donné leur but qui était d'unifier la législation des deux pays. Il fallait, le travail terminé, obtenir l'approbation du Sultan, communiquer aux Puissances le résultat du travail, et enfin publier la Constitution dans un délai de trois mois (art. 30) (15).

On n'examinera pas la réglementation administrative et judiciaire qu'on donnait aux pays, parce qu'elle ne touche

(14) D.R.R., II, p. 943.

(15) Xenopol, *Op. cit.*, XII, p. 185.

pas le problème du régime représentatif. Il suffit de dire qu'on y trouve une certaine autonomie.

« Des institutions propres à y maintenir le bon ordre et à fixer sur des bases convenables le bien-être des classes sociales (16) ».

Quant à l'autonomie politique, ainsi qu'on l'a remarqué, il faut perdre tout espoir. Il suffit de rappeler, pour dégager l'atmosphère de cette conférence, que la Porte représente les Principautés à l'étranger. Ainsi, l'article 3, par un tour de finesse diplomatique, prévoit que (17) : « Les Principautés sont indépendantes de tout protectorat étranger, et dans les relations avec les puissances étrangères elles ne seront représentées que par la Sublime Porte. »

On paie un tribut annuel sans livraisons en nature (art. 6) (18).

La Porte fixe le chiffre de la police et de l'armée destinées à assurer l'ordre et la police (art. 7 (19).

Toute modification nécessitera un nouvel accord.

La Porte prétend rétablir l'ordre. Les grandes puissances déterminent, d'après les circonstances, les cas d'intervention armée. La Roumanie est à la discrétion des pays de la Conférence.

Mais les mêmes pays de la Conférence ont laissé le peuple roumain dans la plus noire misère, au point de vue social. Quant aux rapports entre propriétaires et paysans, on promet une réglementation équitable et le rachat des corvées (art. 17). C'est tout ce qu'on spécifie dans cette importante question. L'état réel des choses, dont le tragique aurait dû attirer, plus d'une fois, l'attention des constituants, sera cause qu'il n'y aura ni démocratie ni de régime représentatif.

Il ne suffisait pas d'organiser une Chambre pour avoir un régime représentatif. Malgré de belles apparences. Car l'Assemblée devait être indépendante dans sa structure et dans sa composition (art. 26). Elle devait représenter les intérêts de toutes les classes et les défendre. Elle devait contrôler

(16) D.R.R., II, p. 977.

(17) D.R.R., II, p. 917.

(18) D.R.R., II, p. 918, 943.

(19) D.R.R., II, p. 918, 943.

l'administration et satisfaire aux besoins du peuple (20). Elle votait l'organisation de l'armée, des finances, de la justice, de l'instruction publique. Elle votait les lois relatives à la concession des travaux publics.

Le projet turc prévoyait qu'une loi déterminerait l'initiative du Prince et statuerait sur les sanctions des lois.

La Chambre sera composée de quarante membres « propriétaires fonciers et intellectuels ». La moitié de ces membres sera choisie et nommée en conformité avec les formes qui seront discutées et arrêtées par les propriétaires fonciers. Tous les cinq ans, la moitié des membres de ces deux classes, désignée par le sort, sera remplacée par d'autres membres nommés également moitié par le chef du gouvernement et moitié par les électeurs (21). »

On peut se rendre compte combien ce régime était représentatif. A part le fait qu'on laissait la représentation nationale seulement aux propriétaires fonciers et aux intellectuels (ce qui pourrait nous indiquer une évolution vers le cens), à part que les formes des élections n'étaient discutées et arrêtées « que par ces propriétaires », on ne donnait droit au corps électoral de choisir que la moitié des députés à la Chambre. L'autre moitié était nommée directement par le chef du gouvernement. C'était le privilège camouflé, les propriétaires fonciers n'étant que les boyards, qui ne pourront dorénavant avoir aucun geste d'indépendance parce qu'ils seront contrebalancés par l'autre moitié des députés directement à la discrétion du chef du gouvernement. La Turquie, par une Constitution tyrannique, affectait une Chambre des Députés dont elle manœuvrait savamment les ficelles, se servant d'une troupe de mercenaires qui « faisaient le mouton » et qui paralysaient toute réaction nationale sur toutes les questions d'intérêt général ou national qui auraient pu engendrer de vives discussions ou de grandes solutions dans le Parlement d'un pays.

Le tirage au sort, au bout de cinq ans, vient se constituer par-dessus tout, en fleur délicate de ce régime représentatif.

(20) D.R.R. II, p. 943.

(21) Projet Turc : D.R.R., II, p. 943.

On doit concevoir qu'il est difficile de se sentir mieux que sous le Règlement Organique. Tout est centralisé, tout est contrôlé par la Sublime Porte. La nation elle-même ne parle pas, elle n'existe pas, pour envoyer des représentants indépendants, car elle fait partie de l'empire ottoman. Les autres, les grands propriétaires, se sont bien arrangés.

Le projet déclare : « qu'on introduira les réformes nécessaires, mais que les intérêts des propriétaires seront sauvegardés » (22). C'était parler pour amuser le tapis.

A cette époque, où le sort des Principautés, leur Constitution et l'évolution de leur démocratie était à la main des puissances étrangères, le projet turc ne prétendait pas s'imposer ni même s'affirmer dans ce jeu diplomatique où les intérêts se mêlaient à l'ambition personnelle.

2) Le projet autrichien présenté par le baron de Prokesch et probablement rédigé par Bach, le frère du ministre de l'Intérieur d'Autriche, était, de l'aveu de Thouvenel, ambassadeur de France à Constantinople (23), « long, d'un style incorrect, mais très bon à consulter », car il mettait particulièrement en lumière, avec une grande et honnête énergie, les vices de la classe des boyards et la misérable condition des paysans.

3) Quant au projet de l'ambassadeur français, tout en n'ayant pas l'air de se mêler aux combinaisons politiques dont il n'appartenait qu'au Cabinet de se prononcer, il suggère que « ce sont seulement des réformes radicales et non pas seulement le maintien du *statu quo*, avec quelques corrections occasionnelles, qui pourraient donner un résultat satisfaisant ». Les intérêts de la France étaient d'établir une barrière solide à l'expansion russe. Il fallait donc un régime définitif.

4) A son tour, le représentant de l'Angleterre communique un projet personnel, jugé par Thouvenel « informe et

(22) D.R.R., II, p. 944.

(23) Rapport de Thouvenel à Waleski, 11 Février 1856, D.R.R., II, p. 922.

(24) Rap. cit., D.R.R., II, p. 922.

incohérent » (24), instituant entre autres « un pouvoir parlementaire en règle, composé d'une Chambre haute et d'une Chambre basse ». Mais si tous les ambassadeurs jugent que les Principautés, entrées dorénavant dans le droit public européen, ne pouvaient jouir d'avantages moindres que sous le protectorat de la Russie, pourtant, quand il s'agissait de passer à une réglementation constitutionnelle, les désaccords ne tardaient pas à surgir. Le projet de Lord Stradford soulève les vives objections du baron de Prokesch. Quant à l'ambassadeur de France, les événements de Grèce le rendaient incrédule en fait de régime représentatif en Orient. La largesse de vues de Lord Stradford, à qui la tradition parlementaire de l'Angleterre indiquait un vrai régime représentatif, comme son amour-propre blessé; ne furent apaisés que par l'habileté de Thouvenel, qui remarquait que toute discussion dépendait en fin de compte des gouvernements respectifs des ambassadeurs, les ambassadeurs n'ayant pas dans leurs attributions la faculté de pareilles décisions.

Qu'est-ce que ces projets contenaient ? Qu'apportaient-ils de neuf au projet turc, qu'est-ce qu'ils modifiaient au statut des principautés ?

Le projet du baron von Prokesch proclamait que, tout en renforçant l'autorité du Sultan, il ne fallait pas empirer la position des principautés (25). Il faut tarir la source du mal par des changements essentiels dans le statut fondamental. Le baron von Prokesch en détache les points importants. Il dénonce les maux auxquels il faut remédier. Il propose aussi des solutions touchant le régime représentatif.

Le projet de l'ambassadeur d'Autriche contient en premier lieu une considération d'ordre général : la cessation de tout protectorat exclusif ou collectif, car tout protectorat entraîne des abus, des maux, une grande corruption, la course des intérêts ou des institutions fonctionnant d'une manière vicieuse. Pourtant, quoique Etats souverains et non soumis au protectorat, les principautés accepteront de bon gré la suzeraineté de la Turquie, conformément à une ancienne tradition confirmée par les anciens traités et les *hatishérifs*. C'était de l'amour obligatoire.

(25) Projet Prokesch; D.R.R., II, p. 925.

Les Assemblées Nationales et Générales seront remplacées par un Sénat et des comités départementaux. Les motifs en sont indiqués : « Dans le traité d'Adrianople, la Sublime Porte a laissé à la Russie le soin de régler l'administration intérieure des Principautés. La Russie s'en est occupée, aidée par un comité de boyards. Il en est résulté la forme actuelle de gouvernement, qui a transformé les Principautés en un vaste champ d'intrigues et de luttes éternelles pour s'emparer du pouvoir. Les Assemblées n'ont approfondi aucune question, elles ont dénaturé les projets du gouvernement au lieu de les amender (26). »

Le Sénat :

Le Sénat avait 18 membres en Valachie et 12 membres en Moldavie. Il était composé du haut clergé, de grands boyards, vornics, logothètes et d'autochtones les plus imposés et les plus distingués. Les deux premières catégories étaient sénateurs de droit, à vie et inamovibles. La troisième catégorie était nommée par le Prince et obtenait la qualité d'inamovibilité seulement après trois ans de service dévoué. Le Sénat est présidé par le Prince ou subsidiairement par l'Evêque Métropolitain.

Le Sénat a une fonction pondératrice. Il surveille l'application des lois et le respect des libertés civiles. Mais on ne spécifie pas s'il surveille l'application des lois et le respect des libertés civiles, par rapport au pouvoir exécutif, ce qui serait transgresser la limite de la séparation des pouvoirs, ou s'il surveille les lois et le respect des libertés par rapport à leur constitutionnalité.

Il serait en tout cas bizarre, qu'un même Corps constitué en Chambre unique, et qui aurait fait les lois, ait à les contrôler ensuite, par rapport à leur constitutionnalité. Cela serait se constituer son propre juge. Où est donc la vraie garantie ? Ce n'était pas le cas, dans ces pays où la constitutionnalité des lois fut contrôlée par des corps politiques. Ainsi, lors de la Constitution de 1793, le « grand jury national » de Hérault

(26) Ibid., D.R.R., II, p. 929.

de Séchelles garantissait les citoyens contre le corps législatif et le Conseil. Le « grand jury » était donc un corps séparé.

Toujours « en corps séparé » devait se constituer la « Jurie constitutionnaire » projetée par Sicyes, lors de la Constitution de l'An III. A son tour, le Sénat conservateur de la Constitution de l'An VIII fonctionnait en tant que corps politique, ayant à surveiller la constitutionnalité des lois ; au moins en principe, car en fait le rôle du Sénat fut presque nul. Il fut lâche et finit par manquer de loyauté envers l'Empereur. Evidemment, ce qui importe ici, c'est qu'il fonctionnait en corps séparé du Corps législatif. Le Sénat de la Constitution de 1852 qui fut nommé à vie par l'Empereur, uniquement dans ce but, avait la même structure. Il n'était même pas délibératif sur d'autres questions. On voit donc que dans aucune Constitution, le même Corps qui fait la loi, surtout quand il est seul à la faire, n'est ni auteur ni juge de son propre travail.

Le Sénat, dans le projet du délégué autrichien, le Baron Von Prokesch, avait la qualité d'interpréter les lois par des lois interprétatives (fonction normale de tout organe législatif, d'autant plus qu'une assemblée générale n'existait pas). Il contrôlait l'administration civile et financière, votait les impôts, fixait la liste civile, votait les lois qui présidaient à la possession des terres, modifiait enfin toutes les dispositions non fondamentales du statut du pays. Il a donc de nombreuses attributions qui sont du ressort de l'exécutif. Le Sénat exerce ces attributions ou tout seul, ou à côté et d'accord avec le Haut Divan administratif, comme par exemple dans le cas de la fixation des impôts ou de la modification des dispositions non-fondamentales du Statut. De par sa structure même, le Sénat n'était pas constitué à base de Régime Représentatif.

Le peuple n'y participait pas, il n'y envoyait pas de délégués, car la majorité d'entre eux entraient de droit, tandis que le reste était nommé par le Hospodar qui faisait fonction de Président du Sénat.

N'insistons pas sur la composition du Sénat. On sait à quoi s'en tenir. On n'a qu'à le comparer aux divers projets, de M. Thiers ou du Duc de Broglie, à la grande lutte autour du Sénat français, avec ses inamovibles royalistes et ses notabilités, avec sa « liste des invités au bal de la Préfecture ».

C'était même pire. Car le Sénat du projet du Baron Von Prokesch avait quelque chose du Sénat de l'An VIII ou du Sénat de la Constitution de 1852.

Examinons maintenant les Comités départementaux qui touchaient un peu plus et toutes proportions gardées, à la formation d'une Chambre. Ce qui attire l'attention dès le premier moment, c'est le manque d'indépendance de ces Comités. Le nombre des membres est fixé par le Prince (27). La liste des électeurs est formée par le Préfet. La convocation appartient uniquement au Préfet. Les Comités n'ont pas un bureau propre. La durée des séances est fixée par le Haut Divan Administratif (28). Le Président du Comité est le préfet ou son substitut. Il est chargé de l'exécution des décisions de la majorité du Comité (29). La participation au vote est soumise à la condition du cens le plus élevé. Ainsi, l'article premier du Chapitre des Comités Départementaux spécifie (30) : « Il y aura dans chaque district un comité composé de grands et petits propriétaires, des industriels, négociants et autres pris parmi les plus imposés ». Le Préfet forme la liste des électeurs qui ne sont recrutés que parmi les propriétaires et les autres notables de la classe des contribuables : industriels et négociants.

Ces censitaires dressent un tableau des éligibles qui seront recrutés parmi « les plus distingués par leurs fortunes, talents ou services rendus » (31). Le cens était fixé par le Hospodar sur l'avis du Sénat. Donc en fait par le Hospodar dont le Sénat était l'instrument. Le Haut Divan Administratif choisira parmi ses éligibles, les membres des Comités départementaux. Ce que tous ces Comités avaient du Régime Représentatif, on peut s'en rendre compte.

Le Prince, le Préfet, le Haut Divan Administratif, voilà les maîtres de la souveraineté populaire. On passait des Assemblées du Règlement Organique, dans les Assemblées des projets des diplomates.

(27) D.R.R., II, p. 936.

(28) D.R.R., II, p. 937.

(29) D.R.R., II, p. 937.

(30) D.R.R., II, p. 937.

(31) D.R.R., II, p. 937.

Le projet du Baron Von Prokesch encourt, pour ce qui concerne les Assemblées générales, le reproche non seulement de tenter d'amorcer la souveraineté populaire qui est indivisible et d'anéantir l'Assemblée Générale du Pays, pour créer des petits comités à intérêts locaux, mais de ne laisser aucune liberté, aucune initiative, aucun prestige à ces petites Assemblées complètement à la discrétion de l'exécutif.

Où en était la séparation des pouvoirs ?

La participation à ces Assemblées ne pouvait être autre que celle que l'esprit de l'époque et l'atmosphère de lutte, entre les classes sociales, indiquait en Roumanie. Il n'y avait que les riches qui participaient : la haute bourgeoisie, les grands propriétaires, le plus grand cens. On a déjà énoncé la tendance du privilège à se retrancher dans le cens. Nous n'insisterons plus. L'idée de l'organisation d'une représentation populaire en Roumanie devenait, dans le projet Prokesch, une mauvaise farce, une sinistre plaisanterie.

Le projet Thouvenel :

Thouvenel, ambassadeur de France à Constantinople, présente à son tour un projet de réformes. Il reconnaît dans ce projet, que du fait de la guerre russo-turque, le Règlement Organique tombait, que les Principautés faisaient partie intégrante de l'Empire Ottoman et qu'elles étaient représentées à l'étranger par la Sublime Porte. Pourtant, il n'oublie pas dans l'article de son projet de spécifier que les Principautés « seront indépendantes de tout protectorat étranger et entretiendront, par des chargés d'affaires nommés par les Hospodars et révocables à leur volonté des rapports directs avec la Sublime Porte » (32). Donc, suzeraineté de la Turquie, avec autonomie administrative des Principautés et sans l'amoindrissement d'une souveraineté traditionnelle et conforme aux privilèges ou aux immunités accordées par la Turquie. Les Assemblées générales du pays sont remplacées dans le sens du projet Prokesch par un Sénat et des Conseils de district.

(32) D.R.R., II, p. 938.

Mais cette fois-ci, à part quelques différences, le Sénat est formé par :

1° Des membres appelés de droit à siéger, en vertu de leurs fonctions ;

2° Des membres nommés à vue par le Prince, sur des listes et d'après des catégories ;

3° Des membres nommés pour un an, rééligibles et désignés par les Conseils des districts, de façon à ce que chaque province ait toujours un délégué dans le Sénat.

Le nombre total des membres du Sénat sera de 32 pour la Valachie et de 29 pour la Moldavie (33). Mêmes attributions au Sénat que dans le projet de Prokesch. Le droit d'initiative est uniquement réservé au Prince. A leur tour, les Comités des districts étaient conçus différemment du projet de l'ambassadeur d'Autriche. L'article 21 du projet Thouvenel disait (34) : « Qu'il sera formé dans chaque district un conseil composé de sept membres qui se réunira à des époques fixes pour s'occuper des intérêts locaux, et veillera à la répartition et au prélèvement des impôts et en général à l'équitable distribution des charges entre toutes les classes de la population. Ces conseillers seront désignés par le Sénat (dans le projet Prokesch, ils étaient désignés par le Haut Divan Administratif) pour trois ans sur une liste de 25 éligibles, choisis aussi tous les trois ans par des électeurs payant un certain cens, sans aucune autre distinction. « Les éligibles au Conseil paieront un cens double à celui des simples électeurs. » On n'a qu'à répéter les mêmes considérations et objections sur le cens, les censitaires, et les défauts de ces comités par rapport à la souveraineté nationale et au régime représentatif, comme on l'a déjà fait à propos du projet Prokesch. En effet, malgré quelques différences de détail, les objections restent les mêmes. Mais là, où le projet Thouvenel péchait par excès de zèle, c'était lorsqu'il montrait qu'il entendait trancher la question paysanne, la clef du cens, en faveur des grands propriétaires. En effet, l'article 25 disait : « Les rapports des

(33) D.R.R., II, p. 941.

(34) D.R.R., II, p. 941.

paysans et des propriétaires seront réglés de gré à gré par des contrats passés devant l'autorité » (35). C'est exactement ce que les grands propriétaires demandèrent pour mieux asservir et mieux tenir à leur discrétion les paysans travailleurs, en s'assurant, par ce moyen, le monopole de la vie publique.

Les autres dispositions du projet Thouvenel ressemblent dans bien des parties, tantôt au projet turc, tantôt au projet autrichien, tantôt aux deux à la fois. On ne les examinera pas en tant que n'intéressant pas la réglementation du régime représentatif.

Le projet de l'Ambassadeur anglais Stradford n'a pas l'importance des deux premiers, parce que de l'aveu de Thouvenel, après la séance des Ambassadeurs, la plus grande partie du projet anglais fut copiée d'après la rédaction de Thouvenel. Le projet a supprimé pourtant l'important problème des rapports entre les paysans et propriétaires (la question agraire) l'article 25 du projet Thouvenel, comme toute réglementation plus détaillée de l'organisation des Assemblées Générales ou du Régime Représentatif. Le projet se résume à dire que « la législature sera constituée de façon à être indépendante dans sa composition et dans son ensemble à sauvegarder les intérêts de toutes les classes de la population, à satisfaire à leurs vœux légitimes et à contrôler efficacement les actes de l'Administration » (36).

On n'oublie pas de mentionner aussi que la législature comprendra, de toute façon, un Sénat composé des notabilités du pays.

Les trois projets des délégués de l'Autriche, de la France et de l'Angleterre, quoique rédigés dans un esprit plus large que celui de la Turquie, sont loin, eux aussi, d'être satisfaisants. Car, en dehors du fait que tous ces projets de réformes n'introduisaient pas une vraie démocratie en Roumanie, toute grande loi fondamentale d'un pays ne peut être durable que si elle est naturelle, que si elle consacre le présent comme étant l'expression des vrais besoins du peuple, des vrais pro-

(35) D.R.R., II, p. 942.

(36) D.R.R., II, p. 498.

blèmes sociaux à résoudre, et par des hommes appartenant au pays. C'est seulement ainsi qu'elle peut aussi engager l'avenir. L'expérience politique enseigne que la vie sociale et les nations ne sont pas une table sur laquelle des fins diplomates peuvent s'amuser en construisant des châteaux légers de cartes improvisées.

Il était naturel, aussi, que les dispositions de Constantinople — il s'agit du projet turc — soient vivement critiquées par les Puissances comme par les Princes roumains.

La France travaillait pour une politique d'indépendance des Principautés, facteur d'équilibre dans le Sud-Est européen. Le consul français de Bucarest Bécclard parle dans une lettre adressée à Walewsky (37) de la « réunion de l'indépendance et de la neutralité des Principautés mises en possession d'un gouvernement monarchique et héréditaire ». Le ton de Bécclard est entièrement prévenu contre la Turquie qu'il dénonce comme usurpatrice des immunités des Principautés, cherchant par de fausses manœuvres à établir le centre politique des Principautés à Constantinople. A l'idée de partage de la souveraineté dans les Principautés, entre certaines grandes puissances, idée au gré de l'Autriche et de la Russie, Bécclard répond par l'idée d'une Roumanie unie et forte. Il est difficile de ne pas remarquer que la France, par intérêt ou par générosité, ou par les deux à la fois, car on ne peut jamais savoir que trop peu sur le mobile des actions roumaines, fut la seule puissance qui aida d'un appui précieux à la naissance et à la formation politique de la jeune Roumanie moderne.

A leur tour, les Princes de Valachie et de Moldavie envoient des protestations au Congrès de Paris de 1856.

Dans des mémoires envoyés au Congrès le 28 février et le 8 mars 1856, le Prince Alexandre Ghika constate, qu'abuser, à la Conférence de Constantinople et au Congrès de Paris, au point de considérer la Moldavie et la Valachie comme partie intégrante de l'Empire Ottoman, c'est un droit que l'autonomie souveraine des Principautés dénie formellement à la Souveraineté de la Sublime Porte » (38).

(37) D.R.R., V. p. 910.

(38) D.R.R., II, p. 966.

Au sujet des réformes constitutionnelles, le Prince montrait qu'il faut avoir une réglementation normative à substituer au Règlement Organique, avant de prononcer son abolition (39). Il se méfie du Sénat, des projets examinés, car le Pays veut une Assemblée Générale, modifiée selon les besoins de l'époque.

L'éligibilité aura pour condition la propriété (donc toujours un régime censitaire). En tout cas, le pays ne voit pas la réalisation d'un Régime Représentatif dans la Constitution d'un Sénat nommé par le Prince.

Pour le Prince Stirbey, qui, lui aussi, envoie au Congrès un mémoire, la cessation des relations russo-turques est une « *res inter alios acta* » ne regardant pas un pays tiers. Où selon son expression, « l'annulation des obligations conventionnelles par les deux parties contractantes ne peut porter préjudice aux bénéfices et intérêts des tiers » (40).

Le Prince s'élève contre maintes interventions incompatibles avec l'honneur national et sources de querelles, d'ambition et d'égoïsme. Toute modification constitutionnelle doit dorénavant être l'objet d'une étude approfondie et déferée à une Assemblée représentant les intérêts généraux du Pays. Donc, il faut commencer par une Constituante Nationale.

Pourtant la Turquie ne veut pas céder. Elle veut une centralisation de fait, quoiqu'en principe les Principautés doivent rester autonomes. Elle veut profiter de la dualité des Régents, qui étant en divergence d'opinions, se laisseraient gouverner par le commissaire turc auprès de la Régence.

La Turquie persiste, malgré les avertissements du ministre français à Constantinople et des ambassadeurs de toutes les puissances qui envoient des notes aux ministres ottomans « qu'étant donné que les Principautés sont entrées dans le Droit Public Européen, elles ne peuvent pas jouir d'avantages moindres que sous le protectorat de la Russie » (41). C'est aussi l'avis de Béclard. Walewski décrit exactement l'état où en sont les choses, lorsqu'il répond à Béclard (42) : « A

(39) D.R.R., II, p. 967.

(40) D.R.R., II, p. 915.

(41) D.R.R., II, p. 923. Thouvenel lettre à Walewski.

(42) D.R.R., V. p. 920.

Constantinople, on n'a fait qu'un projet. Ce fut plutôt une conciliation de vues entre la France, l'Angleterre et la Turquie et l'Autriche ».

Tout était donc provisoire. Heureusement un provisoire qui n'allait pas durer.

Paragraphe III. — *Le Congrès de Paris* (25 février 1856) ;

Le traité de Paris (30 mars 1856). —

Les Conférences de Vienne et de Constantinople ne furent que des conférences préliminaires. Elles n'engagèrent pas de discussions définitives. On tâtonnait encore. On changeait de points de vue. Le Congrès définitif sur la paix comme sur l'organisation constitutionnelle des Principautés ne devait avoir lieu qu'à Paris.

En effet, ce fut un moment important pour toute l'orientation politique et sociale de la Roumanie de plus tard. Malgré les protestations de la Turquie, c'était, au point de vue politique, la marche vers l'indépendance. Les Puissances garantes soutiennent fermement les Principautés. Il y aura désormais une garantie collective, effective, des Puissances. La Turquie n'allait pas être le seul Etat détenant exclusivement la faculté d'intervenir dans les affaires des Principautés (43). Elle n'allait intervenir qu'en cotutelle. Elle s'est trouvée entre l'enclume et le marteau. Car elle avait consenti à cela, uniquement sous la menace d'un retrait de garantie collective vis-à-vis de la Russie. Elle fut contrainte à céder. L'organisation normative des Principautés devait se faire par le concours de deux organes.

a) Un organe international, une commission d'enquête envoyée à Bucarest pour s'intéresser à l'état des Principautés, aux *desiderata* moldo-valaques (44) (art. 23).

b) Un organe national dans chaque principauté. On devait convoquer une Assemblée pour exprimer et résumer

(43) D.R.R., II, p. 1002. Protocole du 2, 28 Février.

(44) D.R.R., II, p. 1020, Protocole 8: séance du 12 mars 1856.

les vœux du pays. Elle serait convoquée par le Sultan. Elle siégerait sous le nom de « Divans *ad hoc* ». Cette Assemblée représenterait toutes les classes sociales (45). Les « Divans *ad hoc* » « seront composés de manière à offrir les garanties d'une véritable et sérieuse représentation ». Les vœux soumis par les Divans *ad hoc* seront soumis au Congrès par la Commission internationale d'enquête avec le travail propre de la Commission. Le Congrès discutera et établira des dispositions sous la forme d'une Convention. La Porte confirmera par un *hati-shérif*.

La Turquie et l'Autriche, par leurs délégués Aali-Pacha et le comte Buol-Schauenstein, protestent contre une consultation du pays par des Assemblées Générales (46). Les Principautés devraient avoir d'abord des institutions propres et, ensuite seulement, exprimer leurs vœux. Mais les protestations ne trouvent pas d'écho. On reste sur les principes admis. On attend les conclusions de la Commission d'enquête sur les doléances du pays.

En attendant, la situation dans les Principautés était claire. Autour de la question nationale, les généreux détermineront un formidable courant pour l'union des deux pays. Mais la Turquie voulait, à tout prix, profiter de la situation spéciale des Principautés, en manœuvrant habilement sur la question des privilèges des boyards pour provoquer une désunion autour de la discussion des réformes sociales agraires, désunion fatale à la solution du problème national de l'union et de l'autonomie politique. Elle voulait à tout prix précipiter les classes sociales, les unes contre les autres, pour ôter de la discussion dans les Assemblées, la question de l'union des Principautés. On a eu en ce sens le témoignage et l'effort de Thouvenel, ambassadeur de France à Constantinople (47).

La Turquie avait trouvé, en ce sens, des alliés inconscients dans toute la classe des boyards intéressés et privilégiés, qui, aveuglés par des intérêts immédiats, allaient jusqu'à déconsidérer l'intérêt national et général du pays.

(45) D.R.R., II, p. 1023.

(46) D.R.R., II, p. 1015.

(47) D.R.R., V, p. 1072, Lettre de Walewski à Beclard.

Au moins, si la Turquie n'avait pas pu empêcher la constitution des Divans *ad hoc*, il s'agissait de les rendre inefficaces. Elle avait trouvé, dans la grande propriété, un admirable instrument.

Si, pour la Turquie, la querelle autour des réformes agraires présentait des avantages incontestables, car elle profitait de la désunion, pour la Roumanie cette querelle présentait un double désavantage. Désavantage externe, au point de vue de son autonomie politique, et unité nationale : désavantage interne, au point de vue de l'évolution de la démocratie, car le retard de la solution de la question agraire donnait aux boyards l'occasion de se retrancher dans le haut cens et d'empêcher la formation d'un vrai régime représentatif.

Même les princes danubiens, comme représentants des privilégiés, n'étaient pas d'accord avec l'idée d'une représentation démocratique. Ainsi, le Prince Stirbey en abdiquant (expiration du terme) proposait des Divans *ad hoc* non démocratiques. C'était une solution provisoire. Le Prince se prononce contre une trop grande représentation du plat pays, jugeant le peuple borné, incapable, influençable et trop ignorant pour figurer dans une Assemblée Nationale. Les paysans pourraient envoyer seulement deux députés par district. Le Prince Stirbey propose une Assemblée (Divan *ad hoc*) formée par :

- 1° Le Clergé ;
- 2° Les boyards de premier rang (16) ;
- 3° Les propriétaires fonciers (2 par district, 34 en tout) ;
- 4° Les députés des commerçants et des industriels (20).

Stirbey ne fut pas le seul à présenter des projets pour les Divans *ad hoc*. Beclard en eut deux.

Le premier projet préconisait une représentation séparée par classes. Il y avait trois comités séparés par cloisons étanches. Les cultivateurs paysans désignaient 17 députés. Les propriétaires désignaient eux aussi 17 députés, et les commerçants en désignaient 9. Mais le vote était censitaire et à deux degrés pour ceux de la campagne. Où en était-on avec la souveraineté nationale qui devait être indivisible ?

Pour l'élection des députés, Béclard indiquait « qu'il y aurait, dans chaque village, un Conseil des Anciens composé de quatre ou cinq paysans. Chacun de ces conseils désignerait un électeur. Tous ces électeurs se rassembleraient aux chefs-lieux d'arrondissement. Là, ils choisiraient l'un d'entre eux pour remplir les fonctions d'électeur de second degré. Tous les électeurs de second degré réunis au chef-lieu du district choisiraient parmi eux le représentant appelé à siéger au Comité. On agirait de même pour les représentants de la classe des propriétaires domiciliés dans le district (48).

Béclard revient ensuite avec un second projet prévoyant des Divans formés par 34 députés paysans, propriétaires et commerçants ensemble. Les catégories restent distinctes, mais il n'y a plus de comités séparés. La souveraineté est indivisible. On critique le projet du Prince Stirbey, qui sacrifie les villes et dont les députés propriétaires font double emploi avec les députés boyards. Dans le projet Béclard, les propriétaires boyards ou non ne sont pas élus en vertu de leur noblesse, mais en vertu de leur qualité de propriétaires.

Malgré les projets, malgré les consultations, malgré les instances déposées, la Turquie cherchait à retarder les Divans *ad hoc* pour convoquer, par des pressions administratives, des assemblées dociles. Elle mettait les pires enclaves aux nationalistes.

Après les rapports de Béclard sur la conduite des régents, qui voulaient influencer les électeurs à tout prix, persécutant les unionistes, Walewski délègue l'ambassadeur de France à Constantinople pour faire des démarches et protester énergiquement. Il associe à ces protestations l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople (49).

Les pressions des régents étaient inouïes malgré le fort courant unioniste qui a été remarqué d'ailleurs, et rapporté aux grandes puissances par les agents consulaires respectifs, dans toutes les occasions. D'ailleurs, le baron de Talleyrand, délégué à la Commission d'enquête, n'avait pas manqué de

(48) D.R.R., V. p. 924 : Beclard à Walewski 18 avril 1856.

(49) D.R.R., V. p. 1072.

faire souvent des appréciations fort sévères sur le Caïmacan de Moldavie.

Après que le décret de convocation des Divans *ad hoc* eut été dirigé par la Conférence des Ambassadeurs le 13 janvier 1857, lecture en fut enfin faite au Palais du Gouvernement à Bucarest le 8 mars 1857. Les élections aux Divans *ad hoc*, quoique élections de circonstance, ne réalisaient pas en elles-mêmes le Régime Représentatif. Le vote n'était pas universel, il était indirect, privilégié et censitaire. De ce fait, le peuple ne pouvait pas envoyer les majorités à l'Assemblée, car le Corps électoral était formé par :

1° *Le clergé.* (Il faut ajouter que l'évêque métropolitain et les évêques diocésains étaient membres de droit à l'Assemblée des Divans.)

a) Les supérieurs et administrateurs des monastères nationaux et ceux des monastères dédiés (donnés en usufruit aux Saints-Lieux) qui désigneraient séparément deux députés pour chaque catégorie de monastère. Donc quatre députés réguliers ;

b) Les séculiers qui désigneraient un député par diocèse ;

2° *Les boyards et fils de boyards* qui désignaient deux députés par district, à majorité de voix, dont les conditions d'électeurs étaient : être Roumain, ou légalement naturalisé, avoir 30 ans révolus, avoir la jouissance des droits civils et surtout être propriétaires de 150 hectares dans le district respectif. Pour les éligibles, la propriété devait être de 450 hectares environ. Donc, condition de fortune. Le cens était élevé. Cela ne gênait pas les grands propriétaires, surtout que pour les boyards le vote était direct. On les faisait entrer d'un pas plus sûr ;

3° *Les propriétaires* qui choisissaient leurs députés, par un vote à deux degrés et dont la fortune était toujours une condition de vote. En effet, pour être électeur de cette catégorie, à part la possession des droits civils et l'âge de 30 ans révolus, il fallait avoir une propriété de 130-150 hectares. On désignait d'abord, au chef-lieu de la circonscription, cinq électeurs de second degré, à majorité de voix. Ces cinq électeurs désignaient à leur tour un député au Divan ;

4° *Les paysans*, dont les députés étaient élus à trois degrés. On procédait de la manière suivante : chaque village envoyait deux délégués. Ceux-ci réunis choisissaient deux délégués qui, à leur tour, désignaient un député au Divan ;

5° *Les villes* : a) Chaque capitale envoyait quatre députés ; b) Les villes de seconde importance, énumérées dans un texte, envoyaient chacune deux députés ; c) Les villes ordinaires envoyaient un député.

Les conditions d'électeurs des villes sont différentes suivant les catégories sociales :

a) *Les riches* doivent avoir des immeubles d'une valeur de 20.000 piastres dans la capitale et de 8.000 piastres dans les autres villes. Donc conditions de fortune ;

b) *Les professions libérales*. Ces professions doivent avoir été exercées pendant trois ans à l'intérieur de la même ville. Pour les professions libérales, il n'y a pas de conditions de fortune. Elles ont toujours été préférées ;

c) *Les négociants* sont moins heureux. Ils doivent payer la patente. Dans ce but, ils sont répartis en trois classes ;

d) *Les prévôts des corporations* et les diverses corporations d'artisans envoient trois délégués par corporation.

Ces quatre catégories d'électeurs des villes se réunissent à la mairie de la ville respective et envoient les députés attribués à la ville par la loi. Le vote a lieu à majorité de voix. On peut se rendre compte après l'examen de ces dispositions quelle était la part qu'on faisait au peuple, aux paysans. Ils n'en étaient que presque des figurants. Car, dès que la question agraire sera mise en discussion, on verra quelle sera l'attitude des boyards envers la démocratie. Toutes les classes étaient représentées, mais toutes les classes sociales n'étaient pas défendues. Les censitaires se sentaient maîtres. Ils étaient nombreux dans le Divan *ad hoc*. Était-ce parce qu'ils étaient les plus éclairés ?

Après l'envoi du Firman permettant la convocation des Divans *ad hoc*, on forme les listes électorales dans le temps le plus court possible. Les classes sociales font des comités préparatoires, à part, pour mieux étudier les doléances res-

pectives. On soumettra à la commission d'enquête des rapports séparés pour chaque classe, à la fin des Divans *ad hoc*. C'était tout.

Ces dispositions arrêtées, la campagne électorale se déchaîna. Le programme des unionistes était libéral et progressiste. Il annonçait, parmi tant de réformes nécessaires au progrès, un régime représentatif démocratique, à base de représentation de toutes les classes.

Les premières élections étant faussées par le Régent Végoride et selon les intérêts de la Turquie, les unionistes ne réussirent pas. Mais la fraude fut découverte et, par un décret de la Porte du 24 août 1857, on procéda à l'annulation des élections.

À la deuxième réunion devant le scrutin, le succès des unionistes était assuré. La Turquie avait consenti à l'annulation des élections, contre la promesse de la part de la France de ne pas insister sur l'union des principautés (50). Sur ce point, elle a été soutenue par l'Angleterre. On craignait des complications : union, prince étranger, indépendance, et imitation de cet état de choses par les pays balkaniques.

Les Divans *ad hoc* commencèrent leur travail le 12 septembre 1857 en Valachie et le 30 septembre 1857 en Moldavie. On exprima les vœux suivants :

1° Le respect de l'autonomie telle qu'elle était décrite dans les capitulations ;

2° L'union des Principautés sous la dénomination de la « Roumanie » ;

3° Prince étranger, héréditaire, dynastie européenne ;

4° Neutralité du pays. On s'en est tenu uniquement aux vœux politiques généraux ;

5° Le pouvoir législatif avec un régime représentatif sur des bases démocratiques. Une seule Assemblée. Pas de Sénat, car la tradition roumaine ne l'indique pas (51).

Les points tenant à une réglementation interne sont dis-

(50) Xenopol, Hist. Partis Politiques en Roum., II, p. 351.

(51) Séance 9 octobre 1857. D.R.R., VI, 2, p. 141.

cutés aussi par l'Assemblée moldave, tandis que le Divan valaque ne discute que les premiers quatre point (52). Le Divan valaque prétend que les autres, étant et regardant spécialement l'organisation intérieure, n'intéressent pas la Commission internationale (53).

Ce Congrès n'aurait qu'à admettre les vœux des Roumains. Il n'a qu'à poser les bases d'une nouvelle Constitution et ensuite à faire la loi électorale pendant la Constituante (54). C'est ensuite à la Constituante qu'il appartiendra de faire la Constitution et d'organiser le Régime Représentatif (55).

Déjà la Commission internationale d'enquête a reçu, de la part du Président du Divan, une adresse qui montrait que le Prince Ghika avait fait une proposition au Divan Valaque « de ne pas procéder pour le moment à d'autres travaux et d'attendre que les hautes puissances garantes se prononcent préalablement sur les vœux votés par cette Assemblée le 9 Octobre » (56). Le Divan Valaque, après avoir mûrement réfléchi, et en vertu de l'autonomie et de ses intérêts, déclare ne pas pouvoir passer à la discussion d'autres détails et qu'en dehors des quatre points déjà exprimés, il n'en a plus d'autres à revendiquer. Les Divans ont tenu ferme dans cette opinion et la Commission internationale d'enquête a fini par admettre cette attitude. Le motif de l'autonomie était un motif apparent. Il ne faut pas se tromper, le vrai motif fut exposé par le baron de Talleyrand dans une lettre à Walewski (57). C'est la désunion des classes autour de la question agraire, de l'expropriation des terres qui ne convenait pas aux privilégiés.

On craignait une réforme violente sur les réformes sociales et des droits des paysans. Ces discussions auraient compromis le succès des revendications supérieures d'ordre national.

(52) D.R.R., VI, I, 2, pp. 168, séances 7 et 9 octobre 1857.

(53) D.R.R., VI, 2, p. 43-44.

(54) Kogalniceano : Discours du 13 avr. 1891, p. 22 (à l'Académie roumaine) ; D.R.R., VI, 2, p. 339, Séance du 25 novembre 1857.

(55) D.R.R., VI, p. 529, 530.

(56) D.R.R., VI, 2, p. 529.

(57) D.R.R., VI, p. 737 ; cf. Xenopol Hist. Part. Pol., p. 358 ; Hist. Roum., XII, p. 270.

Déjà des manifestations inquiétantes se faisaient remarquer. Ainsi, les députés paysans, ayant à leur tête le député Tanase Constantin, se plaignent des injustices auxquelles on condamnait leur classe. La réaction était prête à éclater. Le boyard Dimitri Ghika s'adressant à Jean Bratiano chef du parti libéral, lui recommandait qu'au lieu de donner des conseils à la classe privilégiée, il ferait mieux de surveiller les paysans qui avaient l'air de dire aux grandes Puissances : « Venez refaire des lois, car les aristocrates ne veulent pas nous rendre justice. »

Lorsque le député Gh. Lupascu propose un amendement, au nom des paysans, tenant au régime représentatif et revendiquant le droit pour ces derniers de participer à la formation de la future Chambre des Députés, en qualité d'électeurs et d'élus (58), C.-A. Cretzoulescou répond que ce n'était pas le moment de discuter des points d'organisation intérieure.

Dans les revendications aux puissances, il faut se borner aux points nationaux. Les autres orateurs conseillent aussi aux paysans de retirer leur amendement. Ils prétendaient l'incompétence des Divans pour de nouvelles réformes, l'inopportunité, le manque de temps pour donner une solution à tous les problèmes.

La vérité c'était que les conservateurs craignaient des réformes radicales. Ils craignaient « que si on entraît dans l'examen de ces réformes, l'actuelle assemblée dans laquelle les conservateurs n'avaient pas la majorité (les Divans étaient menés par les libéraux) ne propose des réformes sur la propriété et sur les impôts (59) ». Et le Baron de Talleyrand qui représentait la France dans la Commission de contrôle des élections aux Divans, pouvait à juste titre dire : « Le Parti Conservateur est le plus intéressant par les propriétés qu'il détient » et ajouter « qu'il se montre le plus injuste » (60).

Les libéraux, à leur tour, craignaient qu'une pareille discussion risquât de compromettre les grandes revendications nationales. Ils faisaient tout « pour ne pas » comme

(58) Xenopol : Op. cit. p. 356 ; Hist. des Partis Politiques, II.

(59) Xenopol : Op. cit. p. 357.

(60) Xenopol : Op. cit. p. 357.

Talleyrand la remarque dans une lettre à Colonna Walewski (61) « réveiller les antipathies de caste, les haines politiques et sociales ».

J. C. Bratiano, chef des libéraux, se méfiait lui aussi de ces discussions qui faisaient oublier les intérêts généraux pour ne s'occuper que des intérêts particuliers, propres à chaque classe.

C'est autour de ces inquiétudes qu'il faut interpréter, malgré toutes les instances des Puissances étrangères, le refus du Divan *ad-hoc* de Valachie d'examiner les problèmes internes et en l'occurrence le refus de présenter un projet tenant à la réglementation du Régime représentatif.

Les moldaves, qui ont été les plus imprudents, n'ont pas hésité à entrer dans la discussion de ces réformes intérieures. Ils ont vite vu à quoi cela menait. Vers le 16 Décembre, les paysans introduisirent, dans les discussions des Divans, leurs revendications. Les propriétaires protestent et malgré les propositions de conciliation de Zaharia, de Rosetti-Tetcanou, d'Hurmusaki et de bien d'autres députés, aucune des propositions qui voulaient essayer une détente ne réunit la majorité. Le Divan *ad-hoc* de Moldavie voit ses séances troublées par une question restée irrésolue et c'est dans cet esprit qu'il est obligé de les clore.

Si ce spectacle n'a pas été donné en Valachie, c'est à cause de la génération de 1848. En effet les révolutionnaires de 1848 occupaient tous les bureaux de l'Assemblée. Ils ne voulaient, à aucun prix, laisser à l'étranger l'impression de dissensions et de querelles, en face de problèmes tellement importants. Ce sont eux qui imprégnaient de leurs esprits les débats. Ainsi, dans un discours du 10 décembre 1857, le député Golesecu, un des chefs de la Révolution de 1848 et de la Proclamation d'Isasz pouvait s'exclamer : « Quel fait plus louable, Messieurs, que de voir les classes souffrantes qui avaient hier encore beaucoup de griefs, les unes contre les autres, s'élever et dire à l'Europe par leur conduite : Nous avons des griefs, les uns contre les autres, mais l'intérêt national ne nous permet pas de les exposer maintenant » (62). Les uns

(61) D.R.R., V. p. 738; Xenopol, Op. cit. p. 358.

(62) D.R.R., VI, 2, p. 377.

refreinent leur impatience, les autres font preuve d'abnégation, unis tous autour des revendications nationales. Par discipline nationale, les classes sociales ajournent, devant les idées communes, leurs luttes acharnées pour les intérêts de classe. Cette fois-ci la violence cédait à la raison, et le député paysan Athanase Constantin le déclare lui aussi : « Si nous autres, paysans roumains, nous avons voté de ne pas procéder à l'examen des affaires intérieures du pays et si nous persistons dans cette résolution, ce n'est ni par ignorance de ce que nous faisons, ni par crainte de perdre quelque avantage, mais par le vif désir de ne pas léser nous-mêmes l'autonomie de notre pays » (63). Cette volonté ferme de progrès et d'indépendance, dont le ton était donné par les Révolutionnaires de 1848, fut l'objet de remarques spéciales de la part du commissaire autrichien à la Commission internationale d'enquête (64). Et le baron de Talleyrand Périgord louait lui aussi dans une lettre au comte Collona Walewski (65) « l'activité si prompte et si judicieuse des Divans », et constatait que les questions nationales ont rassemblé dans un même accord des hommes d'opinions tout à fait différentes : les anciens princes, Ghika, Stirbey et Bibesco jusqu'à Kretzoulèsco, Bratiano, Rosetti ou Golesco, les uns d'entre eux anciens révolutionnaires, parlèrent tous pour la conciliation, au nom de leur longue expérience. Mais... c'était le silence avant l'orage. Ce n'était pas la conciliation de l'amour, mais la conciliation de la peur et de la sagesse. On était sur un volcan et cela ne pouvait pas naturellement échapper aux remarques des observateurs étrangers.

De Talleyrand qui se déclarait satisfait de l'activité prompte et judicieuse des Divans, ne cachait pas ses soucis lorsqu'il disait :

« Je suis loin cependant de vouloir me porter garant que le Divan ne méritera pas, un jour, les reproches anticipés qui lui sont adressés aujourd'hui ». Il faisait allusion à l'Autriche qui parlait de pressions démagogiques et de terrorisme

(63) D.R.R., VI, 2, p. 383.

(64) D.R.R., VI, 2, p. 487.

(65) D.R.R., VI, 2, p. 737. Lettre du 25 octobre 1857.

révolutionnaire. Et il ajoutait : « Plus les débats seront prolongés, plus il faut craindre qu'un incident imprévu, qu'une parole imprudente, ne viennent réveiller les antipathies de caste, les haines politiques et sociales, les violences réformatrices ». On en était arrivé là, en Valachie.

En Moldavie, on a discuté tous les points, même ceux de l'organisation intérieure constitutionnelle, la séparation des pouvoirs, la responsabilité ministérielle, la liberté, la religion, tout y est passé. C'était du juridique. Mais malgré les craintes de Kogalniceano et de Hurmusaki, on échoua sur les questions sociales. On a échoué, en fait, sur la question agraire. Comme il était naturel, la responsabilité ou la non-responsabilité ministérielle intéressaient moins le peuple que quelques « pogones » (66) de terre. On a laissé tomber, pour cette chose, tout ce qui aurait assuré « le bonheur » du pays et des juristes, toute la construction artificielle d'un Etat qui n'avait pas une base réelle pour se prétendre démocratique. C'était peut être parce que la démocratie ne commençait pas par là. Elle devait commencer par le pain et l'honneur pour tous. On peut certainement réfléchir au sort de toute loi qui n'est pas l'expression de la vie. Car les peuples ne sont pas comme certains poètes, qui, lorsqu'ils n'ont pas le bonheur, se contentent du plaisir. Les peuples veulent d'abord vivre, n'en déplaise aux législateurs ou à leurs lois, comme les Etats s'écroulent sous le poids de leur vie artificielle, lorsqu'ils ont contre eux la nation entière, la nation qui travaille et qui peut les juger. On est arrivé, en Moldavie, à ajourner les séances du Divan. On a ajourné tout, sauf un résultat inévitable : la séparation encore plus profonde des deux conceptions politiques, la conception conservatrice et la conception libérale.

Pourtant, on avait voté le 25 novembre 1857 l'*abolition des privilèges*. On avait proclamé, à cette occasion, la fin de la féodalité roumaine. Ce fut le 4 août roumain. Le vice-président Costake Negri félicitait l'Assemblée : « Cette abnégation prouve le patriotisme qui inspire l'Assemblée et constitue un

(66) Unité de mesure agraire en Roumanie.

acte qui sera apprécié non seulement par la nation, mais par l'Europe et par l'histoire » (67).

Pour les naïfs, cela pouvait constituer un point lumineux au milieu de ces débats pénibles, quoique ce n'était pour les privilégiés qu'une concession de principe. *On n'avait voté l'abolition des privilèges que par pure forme*, car dans la question de l'expropriation qui était, dans la situation actuelle, la clef du privilège, les boyards n'ont pas voulu céder. Quant au régime représentatif, ils se sont retranchés dans le cens, soutenus par leur richesse en tant qu'propriétaires. Ils fermaient ainsi la route aux paysans. Tout en se vantant de leur abnégation, le ciel devenait nuageux devant les vrais sacrifices.

Déjà, le député Anasthase Panou avait lu au Divan une proposition des habitants, s'attaquant avec violence à la grande propriété (68). Le 9 novembre, lors de la lecture par Hurmusaki des doléances des paysans, la séance devint orageuse. Les boyards se montrèrent très peu disposés à renoncer à leurs terres. Plus que jamais, ils tiraient alors profit de leurs grandes propriétés. Et si vis-à-vis des paysans, ils les justifiaient, à leur tour, en invoquant des droits historiques, ils n'omettaient pas dans leurs discussions d'invoquer aussi des arguments pratiques. Ils expliquaient que si autrefois les boyards avaient, avec plaisir, donné la permission aux paysans d'exploiter leurs terres étendues, aujourd'hui la situation était changée, de tout en tout, à la suite du rapide développement du commerce. L'agriculture a pris une grande importance, le prix de la terre a monté énormément, tandis que d'autre part le prix du travail, à cause de l'augmentation de la main-d'œuvre et de son remplacement progressif par la machine, n'a pu augmenter dans les mêmes proportions (69).

C'était explicable, à un moment où, par la suite des premières manifestations du capitalisme en Roumanie, les

(67) Xenopol : Hist. partis polit., p. 363; D.R.R., VI, p. 130, 137, 141, 142.

(68) Xenopol : Op. cit. p. 364.

(69) Xenopol : Op. cit. p. 368.

boyards (qui se trouvaient en grande majorité des grands propriétaires) entendaient produire pour échanger. C'était un moment très mal choisi pour les disposer à renoncer à une exploitation très fructueuse. Ils l'avouent eux-mêmes : « L'agriculture a pris une grande importance ». C'est que la production n'était plus employée pour les besoins domestiques, comme pendant la période pré-capitaliste. Ce n'était plus une agriculture de consommation, mais de gain, faite pour l'échange des produits contre des produits industriels des pays capitalistes. A cause de la culture de plus en plus intensifiée, en vue du gain, les prix de la terre ont monté, la rente a monté, c'est la période du progrès. Et quand la machine vient remplacer la main-d'œuvre, nombreuse d'ailleurs de par l'augmentation de la population, la misère commence à s'accroître et avec elle la condition humaine devient piteuse.

Ainsi, le progrès c'était le bonheur économique d'une caste d'exploiteurs au profit de la grande masse des travailleurs qui, sans lois pour les défendre, sans terres, sans aucune indépendance économique, étaient à la merci de leurs maîtres et en impossibilité de les égarer dans le domaine politique. L'appât du gain, le progrès, la soif de la richesse, séparaient organiquement, comme par un abîme, les deux classes qui se trouvaient dorénavant dans une lutte permanente. Mais c'était de la faute des boyards, car toute richesse, qui n'est pas le fruit du travail, ne contribue pas à la conciliation et devient certainement le commencement de l'injustice sociale. A ce prolétariat agricole, les boyards répondaient certes « que l'or et l'argent dans le pays proviennent non seulement du travail de ceux qui revendiquent aujourd'hui des droits, mais aussi et dans la plus grande partie, des capitaux employés par les propriétaires, en animaux et en instruments d'agriculture » (70).

En vain, car l'emploi des animaux et des instruments agricoles ne donnent jamais droit à une minorité de canaliser exclusivement, vers elle seule, tous les profits et toute la richesse obtenue par le travail des autres, en vain, car tous

(70) Xenopol : Op. cit. p. 368.

ces instruments de travail, tous ces animaux, n'étaient que le fruit des peines des millions de laboureurs.

Car les boyards grands propriétaires ne furent même pas dignes des vrais bourgeois. Depuis des siècles, non habitués au travail, ils n'avaient pas les qualités qui ont fait, à leur temps, la gloire de la bourgeoisie. Ils n'étaient ni sobres, ni travailleurs, ni pleins d'initiative, ni patients, ni courageux, ni tenaces. La terre qui fut leur capital ne fut pas le fruit d'un travail. Car on a déjà examiné le procès de formation et de la concentration de la grande propriété, dont le mot d'ordre fut l'astuce, la spéculation, le trafic d'influence, la corruption, l'abus, la rapine. Ils ont fait leur fortune, aidés par les circonstances économiques et politiques du pays, et non pas par leur travail et leur capacité. Lorsque maintenant il fallait avoir les vraies qualités du bourgeois, ils ne les avaient pas. Ils ont succombé plus tard, sous le poids du prêt à usure pratiqué par les Juifs, prêt à usure qui est inévitable aux premières époques du capitalisme. Ce prêt à usure, qu'ils employèrent pour leur luxe, a liquidé, surtout en Moldavie, la force économique de la plus grande partie de la classe des boyards. Il a opéré ainsi la concentration des terres, du capital, et de presque toute la richesse dans la main des étrangers qui ont profité de ce besoin de capitaux, de ce besoin de capital mobilier. De sorte que la vraie bourgeoisie, au lieu d'être le paysan roumain, ce fut plus tard, par le manque de sagesse de mesures et par l'égoïsme des boyards, l'étranger vénétique et habile qui accapara, peu à peu, toute la vie économique de l'Etat. Une bonne partie des boyards ont fini dans le luxe et la rente, renonçant à leur essor économique et à leur carrière « de bourgeois » comme nombre de riches des cités italiennes. Une bonne autre partie se cramponna aux terres qui, celles-là, ne furent pas liquidées par les étrangers, ne comprenant jamais rien de la gravité du problème et du véritable progrès du pays, vivant toujours dans le luxe et l'insouciance, comme auparavant, de l'exploitation des paysans. Car l'usure et la spéculation dont ils étaient victimes, ils les appliquaient à leur tour, aux paysans qui engageaient leur travail, non pas dans des rapports de salariés mais dans des rapports de serfs.

On le voit clairement. La grande propriété, alors plus

que jamais, n'avait pas intérêt à renoncer pratiquement aux privilèges, à laisser libre chemin par conséquent à une large démocratie dont le régime représentatif à base de *souveraineté nationale* devait être l'expression. Par la conservation des terres et en vue de son exploitation, ainsi que Jean Bratiano le remarquait, elle tendait à devenir une bourgeoisie à la place du paysan. Elle éliminait de ce fait, tant qu'elle le pouvait, la masse paysanne de la vie constitutionnelle.

De son côté, la bourgeoisie qui, par le parti libéral, luttait à tourner à son profit le régime représentatif et la souveraineté nationale, n'était pas l'expression de la situation économique de la masse paysanne, pour consolider une démocratie. Les grands privilégiés ne firent qu'en profiter. On n'eut pas le courage ou la probité, à cette époque, de commencer la réforme d'en bas, d'où il le fallait. Le paysan n'allait pas devenir par l'expropriation générale le futur bourgeois produisant et exploitant intensivement sa terre pour le change, à la place de la noblesse, subventionné et encouragé par l'Etat, pour qu'une vraie et solide bourgeoisie soit créée. De ce fait l'évolution de la bourgeoisie était artificielle. Aidée par l'Etat, comme elle l'était, elle ne sera pas une force vitale réelle, mais une création débile sans initiative, sans une vie propre : un poids lourd.

De ce cruel égoïsme, de cette grande lutte du privilège pour maintenir les anciennes positions politiques et économiques et par elles le monopole de la réglementation constitutionnelle du pays, on peut à peine s'en rendre compte, en examinant les propositions de ces propriétaires boyards, dans les discussions aux Divans. Ils font semblant de *reconnaître le travail pour saint*, ils admettent que les corvées des paysans soient abolies, mais ils entendaient réduire seulement à cela une abolition des privilèges pour laquelle ils se félicitaient en hypocrites. Ils réprouvent, avec la dernière énergie, toute idée d'expropriation, et en plus ils cherchent à forger alors, au profit de la grande propriété, un des plus durs barages ; ils cherchent à réduire les paysans à la misère, les laissant à leur entière discrétion, car ils raisonnent ainsi : Les paysans resteront dorénavant libres de leur travail et de leurs bras et les propriétaires, en échange, resteront maîtres

absolus de leurs propriétés. De cette association entre le capital et le travail, chacun retirera son apport personnel, se débrouillant à sa manière, au nom des droits imprescriptibles. La réglementation des rapports entre les paysans et les propriétaires sera faite non par une loi comme le voulaient certains d'entre eux, mais à l'amiable variant de cas à cas. On voulait laisser, en d'autres mots, le paysan à la discrétion de son propriétaire qui, détenant la richesse, engageait le paysan au travail, si bon lui plaisait. On comprend donc que cette prétendue abolition du privilège ne diminuait en rien la position des boyards, et qu'au contraire, restant maîtres dans la vie économique, ils ont dû renoncer « *pro forma* » à leurs droits, pour se retrancher commodément, sous la protection de leurs propriétés, dans le vote censitaire, lors de l'organisation du Régime Représentatif. Était-il suffisant ? Non. Les privilégiés, pour maintenir leur influence dans la vie constitutionnelle, avaient *besoin d'un cens élevé*, pour qu'ils ne puissent être touchés par une modification économique et sociale à leur désavantage. C'est pour cela que le progrès de la démocratie consistera, plus tard, dans l'abaissement du cens, pour que le peuple, les paysans propriétaires, puissent participer au vote et envoyer leurs délégués à la Chambre.

En effet, qu'ils eussent besoin d'un cens élevé, c'est certain, car la justesse des revendications paysannes s'imposait tellement qu'en principe ils devaient reconnaître l'expropriation. Mais ils prétendaient craindre d'être dépouillés de leurs terres *sans une juste indemnité*. S'ils ne pouvaient pas empêcher la petite propriété, ils devaient adapter les conditions du cens au profit de la grande propriété.

L'historien Xenopol met pourtant les choses au point, lorsqu'il remarque que les paysans et leurs défenseurs ont *toujours parlé de rachat* et ne visaient donc pas à un simple dépouillement des propriétaires. Si les propriétaires étaient indemnisés, ils ne perdaient rien, car même d'après les anciens statuts, ils ne pouvaient jamais exploiter eux-mêmes des terres qu'ils avaient concédées à perpétuité aux paysans ; ils ne pouvaient jamais abolir le droit des paysans à leur exploitation. Qu'est-ce que les propriétaires perdaient, si on changeait le titre juridique de la détention de la terre, si les

paysans, au lieu de rester usufruituaires, devenaient des propriétaires ? (71).

Ils auraient certainement perdu le droit aux fruits du travail que les paysans leur devaient, en échange de leur exploitation. Car, il fallait entendre par l'usufruit des paysans, uniquement ce qui leur était strictement nécessaire à un strict minimum de vie. Certes les propriétaires auraient pu trouver un certain intérêt à se laisser exproprier avec une juste indemnité, chose qui aurait changé leur « *dominium eminens* » en capital mobilier, justement au moment où on sentait le besoin de ce capital dans l'exploitation du reste de leurs terres, en vue de la production d'échange. Mais au fond, ils auraient mieux aimé garder leurs privilèges intacts, sans qu'aucune expropriation eut lieu. C'est donc sans aucun résultat que, lors des passionnants débats, que cette question capitale souleva au Divan *ad hoc* de Moldavie, Kogalniceano et Panou réduisaient cette querelle à un simple malentendu.

Car, jamais les révolutionnaires de 1848, comme les prétendus révolutionnaires d'aujourd'hui, n'avaient pensé à une expropriation sans indemnité. Kogalniceano essayait en vain de défendre les boyards lorsqu'il disait (72) : « En vain, on attaque nos boyards, sous le motif qu'ils ne veulent pas avoir un peuple conscient et patriote, car le seul motif qui les ont poussé à épouser avec tant d'ardeur l'idée unioniste, était l'espoir que sous cet étendard, ils pourraient garder leurs privilèges. » C'était tout avouer.

On ne conteste pas le patriotisme des boyards. Sur les grandes questions nationales, presque tout le monde, par un mouvement spontané, était d'accord. Les boyards comme les paysans. Mais ce n'est pas par un mouvement spontané et désintéressé qu'en votant l'abolition des privilèges, les boyards reconnaissaient la justesse des revendications paysannes. Ils ont voté cette abolition, parce qu'au fond elle ne touchait pas trop à leurs droits, parce qu'elle n'aboutissait pratiquement à rien.

S'ils avaient été en principe pour la propriété paysanne,

(71) Xenopol : Hist. des Partis Politiques, p. 376.

(72) Kogalniceano : Discours D.R.R., VII, I, p. 409, 417.

ils n'auraient pas tant lutté contre elle, même après avoir été éclairés par Kogalniceano sur le vrai sens des revendications des paysans, ils n'auraient pas repoussé tous les projets déposés depuis sur le bureau du Divan, ils n'auraient pas conçu des plans pareils à celui des grands propriétaires examiné auparavant. Ils avouaient leur grand intérêt, le gain qu'ils tiraient de l'exploitation de leurs propriétés, ils montraient qu'en principe les concessions étaient impossibles, ils tiraient leurs arguments de l'idée que la propriété est sainte et imprescriptible. Au droit sacré des travailleurs, ils opposaient, en toute occasion, les droits saints de la propriété.

Dans le nouveau rythme que le capitalisme naissant imposait à la Roumanie, les grands propriétaires n'avaient pas intérêt à renoncer à leurs terres, même par une expropriation indemnisée, car cette réforme eût donné l'indépendance aux paysans. Or, les règlements existants assuraient aux propriétaires la main-d'œuvre pour l'exploitation de leurs domaines. Le travail *presté* en nature (boerescul) représentait la rançon payée par le paysan en échange de la partie de leur domaine que les boyards concédaient aux paysans, en exploitation. L'hypothèse qui convenait le mieux aux grands propriétaires, ils l'avaient déjà exposée : c'était la convention amiable pour le travail (libera tocmeala) entre propriétaires et paysans qui, gagnant par l'abolition des corvées en nature la libre disposition de leur travail, perdaient en même temps l'usufruit des terres accordées par les boyards.

Si, en conclusion les boyards accepteront plus tard une expropriation et la création d'une petite propriété, ils ne le feront que forcés et non pas de *leur propre et libre mouvement*. Ils le feront forcés par cette vague immense d'intérêts qui se dressait devant eux, les débordant, par cette poussée irrésistible qui tendait à tout balayer sur son chemin, désarmant par le droit, des iniquités séculaires.

C'est l'âme de l'époque qui a abattu le privilège. Ce ne fut pas la sagesse des boyards.

Le privilège s'est défendu comme il l'a pu, il s'est retranché sous le paragraphe des lois ou des constitutions tant qu'il a pu, il a essayé de se maintenir par des manœuvres de coulisses et il céda peu à peu, à mesure qu'il ne pouvait plus ré-

sister. En vain, C. Hurmusaki et C. G. Stourdza demandaient au Divan *ad hoc*, au nom des boyards, de « régler à l'amiable les rapports entre les paysans et les propriétaires. » (73).

1) Car même la majorité des petits boyards s'opposait au projet des grands disant : « qu'établir aujourd'hui un autre principe par lequel on enlève aux habitants le droit de se nourrir de la terre sur laquelle ils se sont établis, cela serait toucher à une racine qui est trop vieille dans le pays et qui pourrait amener des résultats dangereux, car, donnant au travailleur la liberté de son travail et au propriétaire la liberté de sa terre, on réduirait le paysan travailleur à un travail trois fois plus grand. » (74).

Le comité des petits boyards demandait que les paysans soient laissés tranquilles sur les terres qu'ils détiennent déjà et qu'à la place de la prestation en nature qui les appauvrisait, ils paient leurs corvées en argent. On est en face d'un projet des modérés.

2) Le plus tranchant fut l'amendement en faveur des paysans. On proposait, tout court, le *rachat des corvées en nature et la pleine propriété des paysans sur la terre qui leur est attribuée par le statu quo.* » (75).

On se prononçait pour une petite propriété paysanne. On repoussait la prestation en nature, car quoique les deux tiers de la grande propriété étaient travaillés par les paysans, la prestation en nature, due aux boyards, empêchait tout profit des travailleurs. A leur tour, si les conventions à l'amiable s'établissaient selon les plans des grands propriétaires, non seulement on toucherait aux droits des paysans sur ces terres, mais on les laisserait à la disposition des boyards qui pourront imposer le prix qu'ils voudront. Si on prenait la terre aux paysans, ceux-ci deviendraient tout simplement des prolétaires nomades (76). Le député Costake Negri défendait lui aussi le projet en faveur des paysans. On devait les

(73) Xenopol : Hist. des part. polit., p. 371; D.R.R., VI, p. 367-369.

(74) Xenopol : Op. cit. p. 370; D.R.R., VI, p. 363-366.

(75) Xenopol : Op. cit. p. 371; D.R.R., VI, p. 369-385.

(76) D.R.R., VI, p. 369, 385.

attacher au pays. « Car pour défendre quelque chose, il faut avoir quoi défendre. » (77).

Ainsi les arguments de la réaction soutenus par Bals se heurtaient aux arguments plus forts et pressants des paysans et de leurs défenseurs. Voilà, en conclusion, quelques aspects, à l'occasion des Divans *ad hoc*, de ce grand procès social, de cette lutte presque sans merci qui constitue, sans aucun doute, toute la clef, toute l'explication de l'évolution de la Démocratie et des normes du Régime Représentatif en Roumanie.



Les vœux des Divans *ad hoc* étant exprimés, il faut examiner maintenant les solutions pratiques d'organisation arrêtées par les grandes Puissances, et qui accompagnaient les vœux du Pays, devant le Congrès de Paris. Nous nous trouvons en face de plusieurs projets, hybrides d'ailleurs et transactionnels, parce qu'au point de vue politique, tout en ne spécifiant pas l'union des Principautés, ils ne prononçaient pas non plus leur complète séparation. Le régime représentatif n'était pas non plus réalisé, quoiqu'on organisait une soi-disante Assemblée législative.

C'était la transaction que la France, contrainte par la Turquie et appuyée par l'Angleterre, avait accepté à condition que l'Empire Ottoman procédât à de nouvelles élections aux Divans *ad hoc*. La Turquie craignait l'union des Principautés. En fin de compte, il ne lui était plus possible d'y échapper.

Le projet Thouvenel :

Le 11 mars 1858, Thouvenel, ambassadeur de France à Constantinople, présente un projet d'organisation constitutionnelle des Principautés, sous le nom de « Provinces unies de Moldavie et de Valachie », ce qui voulait dire ni séparation ni union. C'était une trouvaille diplomatique. Le repré-

sentant de ce nouvel Etat à l'étranger était et restait toujours la Turquie. Ce qui voulait dire qu'il n'y avait pas d'autonomie politique. On avait au moins une autonomie administrative. Jusque là, il n'y avait rien de nouveau.

On organisait aussi une Assemblée législative à sessions annuelles, à durée déterminée, à séances alternatives dans les deux capitales. La nouvelle Assemblée vote toutes sortes de lois : justice, armée, domaine et travaux publics. En matière budgétaire, l'Assemblée a des attributions moindres que les Chambres démocratiques à régime représentatif. L'Assemblée ne vote que les dépenses communes, en établissant aussi certains principes d'imposition. Le reste des recettes et des dépenses est établi par deux Conseils séparés et appelés « Conseils de Finances ». Ces conseils sont constitués chaque année et sont choisis par les conseils de districts.

Les projets de lois sont préparés et examinés par un Conseil d'Etat qui, on le voit, par sa fonction au moins, ressemble au Conseil Législatif Roumain d'aujourd'hui. Il maintient, en outre, l'unité. Il est composé de cinq Valaques et de cinq Moldaves. Il est l'intermédiaire entre le Prince et l'Assemblée. Le Prince promulgue des lois. Le Conseil d'Etat fournit les régents, en cas de vacances du trône. Mais le projet Thouvenel n'a pas de chance. Il n'est pas reçu favorablement par le ministre turc, président du Conseil des ministres, Aali Pacha. Les Turcs conçoivent un autre plan.

Pour en finir, il faut se demander par qui était composée la nouvelle Assemblée législative, pour se rendre compte si le régime représentatif avait été réalisé ? Si les paysans votaient d'une manière égale, avec les autres classes sociales ? S'ils envoyaient, proportionnellement à leur nombre, des députés pour les représenter ?

Le projet se charge de nous le dire : « Elle sera composée de façon à donner de sérieuses garanties d'ordre et de lumières. » (78). Donc ?

Le Projet Turc :

Le projet turc fut communiqué par Thouvenel à Walewski et, quoique plus complet, il avait beaucoup de ressemblance au plan de Thouvenel. L'Assemblée générale qu'on organisait, avait des sessions annuelles, alternatives, dont la durée serait de quatre mois. Elle se composait :

1° De hauts fonctionnaires désignés par la loi, ou, s'ils sont absents, de leurs mandataires, du clergé, de l'évêque métropolitain et des évêques.

2° De dix Sénateurs pour la Moldavie et de quatorze pour la Valachie. Ils devaient être boyards et avoir 35 ans révolus. Ils figuraient à l'Assemblée pour six ans. Ils y entraient par élection. Ces dispositions n'étaient que provisoires, car une loi ultérieure déterminera les conditions, la structure et l'organisation du régime représentatif, s'il devait y en avoir un. On constate pourtant que c'était parmi les boyards qu'on choisissait les « Sénateurs ».

3° Les mêmes électeurs, qu'aux Divans *ad hoc*, enverront un député par district. La durée du mandat ne dépassait pas trois ans. Cette disposition, aussi, était provisoire. Une loi ultérieure devait établir définitivement la participation aux élections. En attendant, il faut faire les mêmes objections qu'aux élections des Divans *ad hoc*. On n'était pas dans le Régime Représentatif.

L'élection du Prince, c'était tout à fait autre chose. Une Assemblée extraordinaire désignait trois personnes parmi lesquelles la Sublime Porte choisissait le Prince.

L'Assemblée Extraordinaire était composée de :

1° Des membres de droit de l'Assemblée Ordinaire,

2° Du Conseil d'Etat,

3° De deux députés par district, élus conformément à la loi de l'Assemblée Ordinaire. On augmentait le nombre. La composition était presque la même que celle de l'Assemblée Ordinaire.

Faute de ces conditions, on se réunissait d'après les conditions suivantes :

1° Le haut clergé,

2° Trente boyards choisis par les membres de leur classe,

3° Deux députés par district, conformément au décret de convocation des Divans *ad hoc*. On était loin des Princes d'autrefois, élus et acclamés par tout le peuple, à côté des boyards, sur les « Champs de Justice » (*Campia Direptatii*), du temps d'Etienne le Grand.

Les plans qui accompagnaient les vœux des Divans *ad hoc* n'étaient pourtant pas concluants. C'était à la Convention de Paris de 1858 de discuter et de statuer sur un nouveau statut des Principautés. Il suffit, pour le moment, de dire que les vœux des Divans furent trouvés justes par les Grandes Puissances (79). On envisageait pourtant deux hypothèses :

1° Au cas de Prince étranger, on penchait vers l'augmentation du pouvoir princier pour lui laisser la possibilité de travailler ;

2° Au cas d'un Prince autochtone, on préconisait le régime représentatif, le parlement expression de la souveraineté nationale, la liberté de la presse constituant la résistance à l'abus, à toutes sortes d'abus. On procédait à deux sortes de mesures. Mais, on ne liait pas d'une manière nécessaire le sort du pays au régime représentatif et à la démocratie. Il suffisait d'un prince étranger, supposé sage et plein de prestige, pour qu'on y renonce. Chose qui n'était pas mauvaise, étant donné que la vraie démocratie doit être l'expression d'une société idéale.

Tel était l'aspect politique et social des Principautés, au moment de la Convention de Paris.

(79) D.R.R., IX, pp. 27 et sq. De Richtofen à Mantenfel, 13 avril 1859, cf. D.R.R., VII, pp. 138 et sq. ; De Talleyrand à Walewsky, 12 avril 1859.

Paragraphe quatrième. — *La Convention de Paris*
(19 Août 1858)

On se réunit le 22 mai 1858, conformément aux stipulations du traité du 30 mars 1856.

La discussion, au début, porta sur une vieille question.

Colonna Walewski proposait l'union des Principautés, le délégué turc la refusait, sous le prétexte que ce n'était pas le vœu du pays, ce qui était inadmissible, étant donné la consultation des Divans *ad hoc*. L'Autriche, par le baron de Hübner, craignant un Etat unitaire moldo-valaque à côté des minorités nationales de l'Empire autrichien, s'y opposait aussi (80). Mais ce n'était pas l'avis de tout le monde. La thèse française avait des défenseurs dans le Comte Lowley pour l'Angleterre, dans le Comte Kisseleff pour la Russie, dans Hatzfeld pour la Prusse et Villa Rina pour la Sardaigne. Le Baron de Richthofen opinait même pour un prince étranger. Il montrait dans une lettre au Baron de Mantenfell que les hospodars tyranniques et corrompus ne pouvaient pas assurer à cette haute fonction son entière dignité.

« A l'heure où il est, ils ont perdu tout prestige moral, et ils se voient condamnés par le sentiment unanime du pays, dont les Divans ont été sur ce point les fidèles organes. Le maintien de ces institutions donnera des complications faciles à prévoir. » (81). Même constatation du Baron de Talleyrand-Périgord :

« L'Hospodarat n'a jamais fonctionné franchement et régulièrement dans le sens du Règlement Organique. » (82).

La Constitution donnée aux Principautés par la Convention de Paris est une œuvre de transaction.

Ainsi, conformément à une suggestion de Thouvenel, les pays danubiens porteront le nom de « Principautés unies de Moldavie et Valachie », ainsi la question législative n'était pas uniquement confiée aux Assemblées. On crée un Organe

(80) Xenopol : *Op. cit.*, XII, p. 277.

(81) D.R.R., VII, p. 139.

(82) D.R.R., VII, p. 139.

intermédiaire, « la Commission Centrale », qui partagera avec les Assemblées les attributions législatives. La Constitution se prévalait des principes démocratiques. L'article 46 de la Convention introduisait, à part la garantie de toutes les libertés démocratiques répandues parmi tant d'articles, des réformes fort importantes : « Les privilèges, les exemptions et les monopoles, dont jouissent certaines classes, seront abolis. On procédera sans retard à la révision de la loi qui réglait les rapports des propriétaires fonciers et des paysans pour améliorer la situation de ces derniers. « C'était, en tout cas, l'heure des belles promesses. On était dans la voie du vote de l'abolition des privilèges votés par le Divan *ad hoc* de Moldavie. Cet article exprimait les tendances de l'époque, sous l'influence des idées démocratiques. Mais procéder sans retard à la révision de la question agraire, c'était une chose bien vague. On exprimait un vœu, on ne réglementait rien.

Non, cette Constitution qui était faite par des étrangers, par l'intervention des Grandes Puissances et le jeu des intérêts européens dans la péninsule balkanique, ne devait pas durer. Car, comme le disait l'historien roumain M. N. Jorga, lors d'une Conférence sur l'histoire de la Constitution roumaine (83) : « La Convention de Paris a été imposée par les Puissances européennes au moment où on a permis aux Roumains de manifester leurs doléances, de créer un seul Etat réunissant les deux Principautés. La Convention ne représente plus un effort historique vers une nouvelle organisation de notre vie nationale, elle n'est qu'un acte qui vient du dehors et déterminé par la philanthropie européenne mise en mouvement naturellement par les demandes de nos exilés. »

Création artificielle, cette Constitution n'était pas pratique, elle n'était pas secondée par les réalités sociales. Elle aboutissait à un conflit inévitable entre la Commission Centrale et les Assemblées de deux pays. Les attributions législatives, quoiqu'à répartagées, se prêtaient, surtout de la part de la Commission Centrale, à des immixtions sous forme de contrôle. Car, aucune loi passée dans les Assemblées n'était

(83) N. Jorga : Conférence à l'Inst. Social Roumain, p. 23.

définitive que si elle était examinée par la Commission Centrale. De même, un vote répété, et dans le même sens des Assemblées, était obligatoire pour la Commission Centrale (84). On n'était pas fait pour s'entendre, et le futur Prince Couza montrera bien, à l'occasion d'un mémorandum, qu'il avait exposé à la Porte tous les défauts, tous les dangers que la constitution de la Convention comportait pour les Principautés.



A) *La Constitution.*

Dans cette réglementation spéciale et transactionnelle qu'était la Constitution de la Convention, la fonction du législatif était confiée au Prince, aux deux Assemblées (une moldave et l'autre valaque) et à la Commission Centrale. La Commission Centrale était composée de neuf Valaques et de neuf Moldaves choisis *en majorité* parmi les membres des Assemblées. Elle était une sorte de Comité restreint des Assemblées, une commission unique de la Chambre.

Le Prince choisissait pour chaque pays quatre membres dans la Commission, soit parmi les importants personnages ayant un passé dans les fonctions administratives, soit parmi les membres de l'Assemblée.

Les autres quatre sont désignés par l'Assemblée dans son sein même. Ces membres ne pourront plus faire partie intégrante de la Chambre, prendre part à ses débats ordinaires, sinon pour choisir le Prince (art. 28). Le siège de la Commission était une ville de frontière entre la Moldavie et la Valachie.

La Commission rédige les lois communes aux deux pays, dont elle a l'initiative. Elle est permanente. Elle ne travaille pas par sessions et dure autant qu'une législature. On ne peut l'ajourner pour plus de quatre mois (art. 23).

Les membres sont rééligibles toutes les fois qu'on voudra. Si une des Assemblées moldaves ou valaques vient d'être

(84) N. Iorga : Op. cit. p. 23.

dissoute, ou se trouve devant la nécessité d'une révision partielle et de ~~la~~ *déchéance des membres de la Commission* qui appartenaient à l'Assemblée dissoute (art. 29).

C'était à la Commission de choisir son président. Le Président aura une voix prépondérante.

La Commission a aussi une grande mission constitutionnelle : sauvegarder la Constitution, surveiller la nouvelle réglementation des Principautés au point de vue de la constitutionnalité des lois (art.32). Elle suggère les réformes qui se laissent désirer, comme elle dénonce les abus qui se commettent. Donc, fonction administrative aussi. Elle coordonne et prépare les lois communes (sorte de Conseil législatif). Elle établit et vote les impôts communs. Elle transforme l'initiative du Prince, en projet de loi. C'est à elle que le Prince s'adresse. C'est elle qui soumet les lois aux Assemblées. Elle codifie les lois qui intéressent également les deux pays : monnaie, douane, postes, télégraphe; les questions d'utilité publique et de l'unité de législation.

Elle est, comme on l'a déjà dit, l'arbitre de toute loi. Car, un projet de loi spéciale, discuté par les Assemblées ordinaires, qui a subi les amendements nécessaires, ne peut pas devenir définitif, sans la consultation de la Commission (article 37). La fonction législative n'est plus un apanage des Assemblées. Elle est en somme copartagée avec la Commission centrale qui, malgré sa très grande importance, est loin de comprendre une majorité d'éléments populaires. La Commission centrale était un rempart des boyards privilégiés.



B) *La loi électorale.*

La loi électorale de la Convention de Paris ne réalisait pas un vrai régime représentatif, lors de l'organisation des Assemblées moldo-valaques. Les élections étaient à base censitaire. Le haut clergé était de droit dans les Assemblées (article 1). Les élections se faisaient à deux degrés, par villes et par districts. Pour chaque Principauté, on choisit dans chaque arrondissement, trois délégués parmi les électeurs pri-

maires. Ceux-ci à leur tour, choisissent un député par district et au chef-lieu du district. Mais, tout le monde ne votait pas à deux degrés. Le haut cens bénéficiait de l'avantage du vote direct. Les électeurs directs choisissent deux députés par district (art. 11).

Les électeurs directs de chaque capitale choisissent trois députés. Les électeurs directs de chaque ville principale choisissent un député. C'était le cens et surtout le haut cens qui constituait la condition principale d'électeur et d'éligible : a) il fallait un revenu de 100 ducats, au minimum, pour être électeur primaire ; b) pour être électeur direct, il fallait avoir un revenu foncier de cent ducats au minimum dans les districts et un capital commercial industriel foncier de 6.000 ducats, en propre ou en dotal, dans les villes.

Pour être éligible, il fallait avoir un revenu d'au moins 400 ducats. C'était une condition importante.

Aux conditions de cens s'ajoutaient bien d'autres : conditions d'âge (21 ans pour être électeur, 30 ans pour être éligible), conditions de naissance (il fallait être né ou naturalisé valaque ou moldave). Les faillis non réhabilités, les interdits, les condamnés à des peines afflictives et infamantes, les individus soumis à des juridictions étrangères, n'avaient pas la jouissance des droits électoraux.

« Les listes électorales seront dressées par les soins de l'Administration, chaque année » (art. 7). On pourra réclamer contre les inscriptions électorales dans les trois semaines suivant la publication des listes. On le fera devant le tribunal du district qui statue en dernier ressort et juge d'urgence. Chaque catégorie d'électeurs se rassemble séparément. Il y aura des collèges spéciaux (au lieu de former une masse électorale uniforme, on sépare toujours les électeurs d'après leurs fortunes). Il faut ajouter que le collège électoral devra être convoqué trois semaines avant les élections. Le vote est secret, et le scrutin est à majorité. Si on ne l'obtient pas, on procède à un second tour de scrutin. Le contentieux des élections est, comme aujourd'hui, aux mains des Assemblées (art. 17).

Conformément à l'article 6, ce sont seulement les lois à intérêt spécial qui sont votées et préparées par les Assemblées.

Les lois d'intérêt commun, on l'a déjà vu, sont préparées par la Commission Centrale et votées seulement par les Assemblées. Les Assemblées ne peuvent que les amender (article 36) (85).

La durée des Assemblées est de sept ans. Elles s'intitulent « Assemblées Electives ». La durée de chaque session est de trois mois (art. 17).

Le Prince a la convocation, la prorogation et la dissolution des Assemblées. Donc loi électorale à système monarchique. Le Prince peut préparer aussi les lois d'intérêt spécial, donc il a l'initiative. Il expose le budget à l'Assemblée. Chaque année, le 1^{er} décembre, les Assemblées doivent être réunies. Leur Président est l'évêque métropolitain. C'est une solution traditionnelle.

Les Assemblées votent les lois, fixent la liste civile du Prince, et votent enfin (art. 22) le budget, les recettes et les dépenses spéciales à chaque principauté. Donc, à part les lois d'intérêt commun, elles fonctionnent comme les Parlements modernes, à cette différence là qu'étant hautement censitaires elles ne sont pas démocratiques. *La Souveraineté populaire n'apparaît pas*. Le peuple n'envoie pas ses représentants. Le régime représentatif n'existe pas, malgré la loi électorale. Telle est la teneur de l'organisation que les grandes puissances donnaient à ce qu'elles prétendaient être « le Régime représentatif des Principautés ».

Après la Convention de Paris, un grand événement se produit. Lors des élections des Princes, les deux pays profitant du fait que le texte de la Convention ne prévoyait pas l'élection d'une même personne au trône de la Moldavie et à celui de la Valachie, et par conséquent, ne la prohibait pas, choisissent tous les deux, à unanimité de voix, le même prince, dans la personne du Colonel Alexandre Couza ; la Moldavie le 5 janvier 1859, et la Valachie le 24 janvier 1859. L'union des deux Principautés était un fait accompli. C'est le commencement de la fin de la Constitution de 1859.

Pour en finir avec cette époque, il est nécessaire d'ajouter quelques considérations critiques sur la loi électorale de

(85) D. R. R. VII, p. 312.

cette Constitution. Le vote indirect, à cause du cens, comme le vote strictement censitaire et hautement censitaire, non seulement ne réalisaient pas un vrai régime représentatif, mais aboutissaient à des absurdités flagrantes.

Ainsi, en Valachie, pour 2.500.000 habitants, il n'y avait que 2.394 électeurs, et en Moldavie pour 2.000.000 d'habitants, il n'y avait que 1.742 électeurs (86). C'était pire qu'en 1856, quand on avait 2.791 électeurs en Moldavie. On se vantait pourtant de l'abolition des privilèges, on prétendait que les boyards n'existaient plus. On devait les chercher parmi les grands propriétaires. Avec ce système, les paysans n'envoyaient pas de députés, parce qu'ils ne pouvaient pas payer le cens. La Chambre n'était devenue qu'une oligarchie des grands propriétaires qui faisait la loi au pays entier. Les privilégiés se trouvaient bien et avaient tout intérêt à ce que cet état de choses se maintienne.

Le journal « Tribuna » montrait que :

« La Convention de Paris effaçait d'une part le privilège et chargeait d'autre part les privilégiés de la confection des lois sur l'égalité » (87).

Et Kretzoulescou, dans une brochure qu'il avait publié en 1859 à Paris et qui s'intitulait « La Roumanie », remarquait que : « La Convention organise plus solidement l'aristocratie foncière dans un pays qui doit tous ses malheurs à la Constitution féodale de la propriété. Cela suffit pour la condamner. »

Les journaux de l'époque comme « Steaua Dunarii », dans ses n^{os} du 18 et 30 mai 1859, comme « Dâmbovitza », et comme « Le Courrier des Principautés Unies » (88) montraient à leur tour que la Commission Centrale était formée par une majorité réactionnaire hostile et conservatrice. Quant aux questions sociales, en tant que réactionnaire, la Commission avait intérêt à ce que, sous les fins de non-recevoir du

(86) Ion Macovei. Le Régime Elect. de la Représent. nationale en Roumanie. p. 14-15. Cf. Xenopol. Hist. Part. Polit. p. 396, Tome II.

(87) Op. cit. Tome II, p. 396, Xenopol

(88) Xenopol. Op. cit. II, p. 395.

régime censitaire, on limitât la participation de tous les citoyens aux élections générales. Elle s'en contentait et défendait de toutes ses forces le nouveau *statu quo*. Elle n'entendait pas normaliser le droit électoral, en introduisant un vrai régime représentatif non-censitaire, à base de souveraineté populaire. A une proposition de modification de la loi électorale, le Prince Stourdza répondait « que les Assemblées étant réunies pour sept ans, on avait assez de temps pour penser à la réforme de cette loi » (89). La Commission centrale ne reculait même pas devant les conséquences et les aspects ridicules de la loi électorale, pourvu qu'elle reste telle qu'elle était conçue.

Le Moniteur Officiel de la Moldavie, dans ses numéros du 16 et du 28 mars 1860 (90), donnait un exemple qui avait suscité l'hilarité de la Chambre : Dans le district d'Ismail, il n'y avait, selon les conditions de la loi électorale, qu'un seul électeur, Vladimir Stoïca, qui se convoquait lui-même, le jour de l'élection, comme président de bureau, comme secrétaire du bureau et comme corps électoral, et il se désignait enfin comme député avec la majorité d'un vote, somme toute l'unanimité. On trouvait des districts où les électeurs étaient à peine cinq.

Dans un projet séparé de Constitution, qui est resté d'ailleurs à l'état de projet et dû en 1859, à la Commission Centrale, on proclamait des principes libéraux. Il n'y manquait rien : ni les libertés formelles, ni les droits de l'homme. Mais au moins, on aurait dû les appliquer dans le cadre de la Constitution de la Convention.

La Commission centrale, de par la loi électorale de la Commission de la Convention, était composée uniquement par des boyards (91). Tout cela s'entendait. Mais comment expliquer certaines prétentions de libéralisme qu'on avait affiché lors du projet de constitution de ladite commission ? C'est parce qu'on évitait de traduire les théories en faits.

(89) Protocole de la Commission centrale, 2 Juin 1859, Xenopol, op. cit., Tome II, p. 395.

(90) Xenopol, op. cit., p. 396.

(91) Filitti. Origines de la démoc. roumaine, fasc. 3, févr. 1923.

Pourquoi, alors, avoir proclamé des principes, établi des plans et des projets pour une société meilleure. On n'avait qu'à appliquer, telles qu'elles étaient, les lois existantes.

La grande ironie, c'était que le projet de constitution de la Commission Centrale était inspiré par la Constitution belge de 1831, la plus moderne, à cette époque, de toute l'Europe. Était-il besoin d'elle pour aboutir à quoi on a abouti ? La Constitution belge de 1831 avait été citée, même auparavant, dans une séance du 6 novembre 1856, dans le Divan *ad hoc* de Moldavie (91 bis). Cette Constitution belge a inspiré aussi la Constitution de 1866, lors de l'organisation du régime représentatif, par l'intermédiaire du projet de la Constitution de la Commission centrale. La Constitution de 1866 reproduit, presque mot à mot, le projet de Constitution de 1859. On peut mettre les articles des deux Constitutions sur deux colonnes (91 ter). Or, la Constitution de 1866, malgré le régime censitaire et l'organisation par collèges d'un corps électoral passe pour une Constitution libérale. On peut se rendre compte dans quelle fausse position était le projet de la Commission Centrale, vis-à-vis d'un libéralisme que ses membres proclamaient mais qu'ils ne respectaient pas. Entre le projet de Constitution de 1859 et celui de la Constitution de 1864, il n'y a pas une différence de structure, mais de mesure. Sans les réformes faites par le coup d'Etat du Statut de 1864, la Constitution de 1866, malgré les proclamations et l'étalage de tant de principes, aurait pu être tout aussi peu démocratique quant à la question agraire et au régime représentatif. En effet, la Chambre de 1866 avait une majorité prise dans le Parti conservateur, et c'est seulement la crainte de toucher aux réformes de Couza qui a déterminé les conservateurs à voter une loi électorale à base d'une plus large participation aux élections générales et d'un cens moins élevé. C'est par loyauté envers les réformes du Prince Couza, qu'ils les considéreront comme inattaquables : malgré les griefs personnels, malgré une haine féroce contre le Prince détrôné et contre son régime qu'ils qualifieront d'abusif et de tyrannique. On lui en gardait pourtant les réformes. C'était peut-être parce que le

statut de Couza était modéré et qu'on se contentait du mal pour éviter le pire. En tout cas *c'est curieux comme phénomène politique*.

On verra, par la suite, comment les choses se sont passées, lors des débats parlementaires autour de la Constitution de 1866.

Pour ce qui est du projet de la Commission Centrale de 1859, il décrétait la liberté absolue de la presse, comme le principe « Tous les Pouvoirs émanant de la Nation ». Cette nation, c'était pourtant une belle au bois dormant dont on parlait souvent, mais qu'on ne voyait jamais. Car la loi électorale qui devait organiser cette souveraineté du peuple n'était même pas attachée ou insérée dans le projet de Constitution. Elle devait faire l'objet d'une loi à part. On allait encore la rédiger sur la base du cens et des capacités.

Quant à la question agraire, la discussion reprise dans la Commission Centrale, après son ajournement par le Divan *ad hoc* de Moldavie, avait conduit à des luttes passionnantes entre conservateurs et libéraux.

Les conservateurs étaient désignés comme « blancs » et les libéraux comme « rouges ». Après les discussions, dans lesquelles les deux thèses s'affrontaient d'une manière irrécyclable, la majorité des conservateurs dans la Commission Centrale arriva à imposer l'ancien projet des grands boyards qui rendaient la liberté de travail aux paysans, et la libre propriété des terres aux boyards. Ainsi les paysans étaient menacés de devenir de vrais prolétaires. Le sort de millions d'hommes était dorénavant dans la main de quelques mille propriétaires, par le contrat de travail à l'amiable qui consacrait la domination des maîtres sur les laboureurs. Les paysans devenaient nomades. Une grande vague de protestation et d'indignation déferla sur le pays, surtout que l'article 46 de la Convention prévoyait textuellement, après l'abolition des privilèges, « la révision de la loi qui réglait les rapports des propriétaires fonciers et des paysans pour améliorer la situation de ces derniers ». Les étrangers se montraient plus généreux que les frères d'un même sang. Telle était la mentalité, tel était l'état d'esprit, tel était le sort de toute disposition légale et du devoir de respect de la loi écrite, dans la jeune démocratie roumaine.

Heureusement, ces nouvelles dispositions n'allaient pas, de par les circonstances, devenir des lois.

On voulait, en outre, créer un office pour l'achat de la grande propriété à l'amiable et son parcellage aux paysans. C'était aussi une formule platonique, « un peu de sel dans le plat », qui ne devait rester qu'à l'état de projet.

N'insistons plus sur ce projet de Constitution de la Commission Centrale, parce qu'il fait presque double emploi, par sa rédaction, avec la Constitution de 1866. On n'a esquissé que ses côtés particuliers. On se rendra compte du reste, lors de l'examen de la Constitution de 1866.

LIVRE SECOND

LA DÉMOCRATIE INEFFICACE

CHAPITRE PREMIER

LE PRINCE COUZA ET LE STATUT DE 1864

A) *Le Prince Alex. Couza.*

C'est le Prince Couza qui, par son Statut de 1864, à travers une adversité dramatique, donnera au pays ses premières institutions démocratiques. Un régime électoral plus large, ainsi que la première réforme agraire ne furent pas, entre autres mesures du statut, l'œuvre des partis politiques, d'une évolution organique de la bourgeoisie ou le prix d'une révolution des masses, mais au contraire, l'œuvre de l'initiative et du courage d'un seul homme, le Prince Couza et de quelques isolés, ses dévoués ministres.

La mesure était salubre, mais elle ne manquait pas d'inconvénients. Sans doute, elle introduisait, au vote, une partie de la masse paysanne et la faisait occuper à la Chambre les places vides des boyards. Mais le Prince n'avait devant lui qu'une Chambre docile, à la place d'une Chambre turbulente. Il pouvait travailler, imposer aux pays de grandes réformes, mais ces réformes n'étaient pas l'expression de l'initiative de la Chambre ou de la lutte victorieuse du peuple contre les boyards, elles étaient uniquement l'expression de l'initiative personnelle du Chef de l'Exécutif. Les boyards n'étaient pas définitivement battus. Le Prince, par une Constitution césarienne, ouvrait à peine la voie du régime représentatif et des réformes démocratiques, appliquées en fait, sur le terrain. On ne se contentait pas de proclamer des principes. C'était en tout cas surprenant pour une Constitution césarienne. Mais ce n'était qu'un pénible commencement, car malgré qu'on

avait baissé le cens, et que d'autre part, on avait élargi le cadre du Corps électoral, le régime (naturellement dans une moindre mesure) continuait toujours à profiter aux boyards.

Pénible commencement, car le Prince n'avait réussi dans cette lutte qu'en outrepassant les partis politiques. Dans cette lutte, il s'était trouvé presque tout seul.

Sans doute, par une Constitution césarienne, un Prince sage pouvait mener le pays au progrès, abattre le privilège, réduire les boyards à n'être plus les seuls juges des réformes de l'Etat, rendre possibles ces réformes contre la propriété, au nom du grand peuple. Mais c'était une œuvre qui pouvait varier d'un homme à un autre. Il y a, dans ce jeu, une certaine fatalité favorable ou non à l'intérêt général, d'après les personnages qui se trouvent au pouvoir. Car ce qui manque, en principe, un peu, aux régimes qui sont l'œuvre d'un seul homme, c'est la sécurité. Le principe du régime représentatif commençait à s'appliquer. Plus qu'auparavant le peuple était appelé aux urnes, le Parlement était constitué à base d'une plus large représentation ; une Constitution qui n'était plus rédigée par des étrangers mais par des Roumains, venait de naître. Mais toutes ces réformes, tous ces principes démocratiques, qui commençaient à se voir réalisées, avaient aussi un grand besoin du concours des hommes et des partis politiques, des hommes enfin, de la nation entière et consciente, pour se trouver en parfaite sécurité. Ils avaient besoin de ces défenseurs. Or, il n'y avait rien de tout cela. Les intérêts contraires s'avouaient trop forts. Et de l'autre côté de la barricade, le peuple n'avait pas encore suffisamment conscience de ses droits, pour pouvoir les imposer. Au fond, la démocratie devait rester inefficace. On expiait, en somme, un passé qui n'avait pas connu les libertés publiques. C'est le sort de presque toute jeune société dont l'évolution politique encourt le même reproche. La Constitution de 1864 avait abouti par une lutte farouche contre tous les partis politiques. En dehors de ce fait, une grande partie de ses dispositions étaient inspirées d'après le Statut italien de 1848.

La Constitution de 1864 représentait sans doute un progrès, par rapport au passé. Mais ce n'était pas tout, surtout ce n'était pas suffisant. Car, dans la question agraire, la solution n'était pas définitive et, dans un autre ordre d'idées, le régime

censitaire restait toujours, jusqu'à maintenant, le seul moyen de réalisation du régime représentatif. Nous laissons de côté, dans cette introduction, la question agraire, nous ne nous occuperons que des défauts que la loi électorale présentait quant à la réalisation du régime représentatif.

B) *La question du cens et de la loi électorale.*

Il y a d'abord à discuter, dans le problème du cens, une question de principe, ensuite une question d'opportunité pratique.

Sur la question de principe, si le régime censitaire était la meilleure expression du Régime représentatif, sur la question de l'opportunité pratique, si la loi électorale convenait aux réalités roumaines et si la pratique du cens en Roumanie aboutissait à une fonction normale.

1° En effet, quel est l'argument essentiel du régime censitaire ?

C'est que le vote étant une fonction sociale, il doit être attribué au citoyen conscient. Cet argument accepté, est-ce que l'argent est un critérium sincère, au point de vue de la démocratie idéale ? En tout cas, il n'est pas le critérium de la conscience civique. Car le civisme et la compétence ne sont pas les apanages des revenus. Le cens, c'est un faux critérium. On sépare la population en catégories d'après une présomption relative.

La Révolution a été faite avec Rousseau avec la souveraineté populaire. Le Régime représentatif est de l'essence de la souveraineté populaire. Le Régime censitaire la rend fausse et surtout l'étouffe. Imagine-t-on la souveraineté populaire tyrannisée par des petits comités de richards ou des petits collèges électoraux où le vote est capté par la sphère d'influence ? L'idéal de toute évolution démocratique a été le vote universel direct et secret. La liberté et l'égalité en sont les principes de base. Quelle égalité y a-t-il, si les riches arrivent à mener les pauvres au nom du droit de tous ? Donc, suffrage universel. Qu'il ait ses défauts à lui ! Tant mieux ! On réduira l'utopie aux limites de la réalité. La pratique, d'elle seule, infirmera les principes.

Cela signifie que le suffrage universel, quoique parfaitement démocratique, reste une solution idéale et suppose, avant tout, un pays de citoyens. Tous les peuples ne peuvent pas adopter le suffrage universel, ou bien, surtout, le suffrage universel ne peut pas avoir une fonction normale dans tous les pays. Il faut, d'abord, qu'il existe une *nation* et une *élite morale*. Et on n'obtient pas ces choses, parce que les idéologues l'on voulu. C'est une question d'éducation. Tout se réduit à l'éducation, sinon les principes de la démocratie mènent à la débandade, au désarroi général, et aux injustices.

C'est avec parfaite raison qu'on a dit que l'Angleterre a gagné toutes ses batailles sur les champs du collège d'Eaton. En somme, on ne peut pas se dire un honnête démocrate, quand on défend le régime censitaire. Car, cela serait renoncer, d'après un faux critérium, à un principe conçu « *in abstracto* », un principe idéal, celui de l'égalité entre les citoyens. Après avoir reconnu l'utopie d'une fonction normale du suffrage universel dans n'importe quel pays, suffrage qui peut rester en fait, à la discrétion de quelques meneurs, par la pression et les influences (ce qui arrive même en cas de régime censitaire), cela serait mettre l'accent sur l'argent et pas sur le civisme. Pourquoi se prévaloir alors de la démocratie ? Est-ce qu'on fait les révolutions pour donner satisfaction à des principes qu'on construit dans un moment de fantaisie ? Ou bien les révolutions sont-elles l'expression de certaines réalités sociales ou de certaines évolutions organiques qui, par le rôle important qu'elles jouent, en sont les causes ?

Le Régime censitaire n'a pas été l'idéal de la démocratie, indifféremment du procès qu'on ouvre à cette dernière, lorsqu'elle est mise en face de la réalité, à un moment, à un endroit et devant un milieu social donnés.

2° En ce qui concerne l'opportunité pratique du Régime censitaire en Roumanie, la loi électorale s'imposant par-dessus tout par un coup d'Etat, non pas en tant qu'expression de la lutte sociale d'un parti politique, présentait un inconvénient. Le cens masquait encore le privilège, les boyards rentièrs et omnipotents. La démocratie était inefficace.

La situation ne se présentait pas en Roumanie comme dans les démocraties occidentales.

En Occident, où il y avait une bourgeoisie capable, le cens était plus près de la vérité, lorsqu'il se constituait en critérium de la capacité. Sans doute, en abdiquant au suffrage universel, on reconnaissait même là-bas que tous les hommes ne peuvent avoir une sage opinion politique. On reconnaissait, avec cela, que la démocratie idéale avait souvent des inconvénients. Car, à part la place qu'on laissait aux capacités et aux professions libérales, le cens constituait, il est bien vrai, le principal critérium de sélection. Celui qui a de l'argent peut s'instruire mieux que les autres, et on suppose qu'il a eu assez d'énergie et de capacité pour se faire une fortune, l'administrer ou pour la défendre. Les faits prouvaient qu'il était en état de participer à la vie publique. Il n'était plus un homme simple. Ce raisonnement pouvait être possible en Occident. Là, les bourgeois, de par leur situation économique, donnaient preuve de sobriété, d'initiative, d'esprit offensif.

Mais le problème du cens changeait du tout pour le tout en Roumanie. Si ce sont moins les boyards, les riches qui l'ont déterminé (admettons qu'il était dans l'esprit du temps), en tout cas ce sont eux qui ont profité le plus de son existence. Tant qu'il a existé, le régime censitaire servait admirablement les boyards parce qu'il ne tirait pas les conséquences logiques de la souveraineté populaire. Les seuls hommes qui, par leurs conditions de fortune, pouvaient faire l'énorme majorité à la Chambre, étaient les riches, représentés pour la plupart d'entre eux par des propriétaires fonciers, les boyards.

Le cens, sous une forme heureuse, défendait surtout les boyards, ces rentiers séculaires qui n'avaient ni la discipline, ni l'initiative, ni la puissance de travail de la classe bourgeoise. Ce sont donc eux qui ont bénéficié de ce régime qui perpétuait la maîtrise d'une oligarchie sur la vie publique.

C'est pour cela que l'ancien révolutionnaire de 1848, le vénérable Eliade Radulesco entendait (1) le vote plutôt comme « le droit que tout homme compétent (donc pas nécessairement riche) avait, d'exprimer son opinion, sa propre décision et non pas celle d'un autre ». Eliade Radulesco était

(1) Eliade Radulesco. Le vote universel, p. 49.

contre l'oligarchie qui, sous le prétexte de l'intelligence, parlait en toute puissance. Il était contre le vote censitaire en Roumanie. Il entendait, au contraire, l'accorder aux compétents seulement, aux citoyens conscients, qu'ils fussent fonctionnaires, professeurs, instituteurs, professions libérales ou artistes, prêtres, commerçants, artisans ou paysans instruits (2). Si on accordait le suffrage universel, il fallait, au moins, adapter le vote à la réalité roumaine, car, appréciant le suffrage universel à sa valeur idéale, il voyait, pour le moment, son inopportunité en Roumanie. Il entendait par le suffrage universel « une émanation de Dieu, car le vote et la liberté ont la même nature divine ». Le vote est, en outre, la manifestation du libre arbitre (3). Et il amendait cette conception généreuse d'une réserve pratique. Si le vote universel était un droit pour tous, en principe, la capacité d'exercice n'en appartenait qu'aux compétents, qu'aux hommes instruits. Eliade Radulesco exprimait ainsi sa pensée : « Faire voter les aveugles, les incompetents, les fous, les enfants, les masses illettrées, ce n'est plus un vote » (4). Cette masse d'illettrés sera manœuvrée ou par l'oligarchie des boyards ou par la tyrannie du Prince, en tant que masse docile. C'est à cause de cette influence sur les masses dociles qu'il craignait, que Eliade Radulesco dénonçait le Prince Couza en le qualifiant de tyran, ce en quoi il n'avait pas raison.

En général, les remarques du vieux révolutionnaire sont justes. En Roumanie, le vote censitaire, accepté comme critérium du régime représentatif, faisait le jeu de l'oligarchie, car c'était elle qui détenait la fortune. D'autre part, le vote, exercé par les masses incultes, laissait libre chemin à la démagogie et à l'arbitraire. Malgré un certain élargissement du droit du vote et de l'abaissement du cens, la démocratie devait rester inefficace.

(2) Eliade Radulesco, *Le vote universel*, p. 51.

(3) Eliade Radulesco, *op. cit.*, p. 10.

(4) Eliade Radulesco, *op. cit.*, p. 11.

C) *La loi électorale et la réalité sociale roumaine*

On arrive, avec cela, à un autre défaut (qui était presque une fatalité) que la loi électorale présentait lors du Statut de 1864. Imposée par un coup d'Etat, elle expiait ainsi l'imprudence d'avoir été l'œuvre d'un seul homme. Malgré son intention d'organiser une plus large application du régime représentatif, d'élargir l'accès au droit de vote du corps électoral, elle se brisait aux réalités sociales de l'époque en ne trouvant pas le matériel humain sur lequel elle devait s'appuyer, pour être sûre de sa permanence. En effet, du fait que la loi électorale n'était pas le résultat du jeu des forces sociales, de la lutte libre des classes dans l'arène politique, de la victoire d'un parti de paysans sur les privilégiés, de ce fait, dans la mesure où le peuple participait aux urnes, il montrait qu'il n'était pas formé à la vie publique, préparé à la démocratie. Ses représentants à la Chambre étaient ignorants, dociles et surtout timides. Ils étaient loin d'être vaillants. Car si l'ignorance et la docilité des députés des paysans pouvaient être utiles à certaines réformes du moment, en échange ces mêmes défaillances pouvaient encourir l'objection de ne pas assurer une démocratie réelle.

Où serait, surtout, la conscience civique qui pouvait mobiliser cette unique réaction au nom de la démocratie ?

L'évolution démocratique en Roumanie, même dans la mesure où elle gagnera la bataille autour de l'application du régime représentatif, présentera depuis cette époque le défaut de l'inefficacité. Les citoyens ne se sont pas battus pour les libertés, ils n'ont pas été éduqués dans l'amour de la réaction civique, ils n'ont pas gagné l'application de ce principe, de leur propre lutte. Politiquement, comme économiquement, ils ne sont pas devenus, de leur propre évolution, une garantie des systèmes ou des principes.

On est en face d'une Chambre docile, lorsqu'il s'agit des députés paysans, à la discrétion de quelques meneurs dont ils imiteront les gestes ou les actions. Les moutons de Panurge en seraient jaloux. En effet, après l'abdication du Prince, leur sincère protecteur, les masses électorales entrèrent dans les mains des partis politiques qui, entraînés par des buts passa-

gers, seront loin de penser aux vraies et aux grandes réformes de ce pays.

Ainsi, profitant de l'inexpérience politique du peuple, les hommes et les partis politiques souvent unis autour d'intérêts inavouables (quelques exceptions à part) assistaient, amusés dans les coulisses, au spectacle douloureux d'un peuple aveugle ou impuissant qu'on traînait à la risée de tous, sur la scène de l'histoire, au bout d'une ficelle qu'ils appelaient « la démocratie ». Et ne fussent plus tard, la sagesse, le courage, l'honnêteté et le savoir-faire du roi Charles I^{er} de Roumanie ou de quelques hommes qui se détachaient de la misère de leur temps, on ne sait pas quel eût été le sort politique et économique de la Roumanie moderne. On a évité le pire, on aurait pu être mieux. Et pendant qu'on restait les mêmes, on reproduisait les dernières constitutions de l'Europe, on assortissait le pays de constitutions libérales. A travers cette discordance entre la forme juridique, l'organisation politique et la masse sociale qui restait la même, glissaient tous les maux qui pouvaient discréditer un système : un système, donc, sans la contribution propre et active de la masse des paysans.

La Nature ne fait souvent des sauts que pour se casser les jambes. Avant d'examiner la loi électorale du Statut du Prince Couza dont l'importance n'est pas à négliger, étant donné qu'elle a influencé, en même temps que le Statut, la constitution-base de la Roumanie moderne, la Constitution de 1866, il faut examiner les circonstances politiques et sociales qui ont forcé le Prince Couza à cet acte d'autorité que fut son coup d'Etat. L'examen de cette grande lutte sociale autour des principes, où l'ambition se mêlait à la mauvaise foi, est très précieux pour qui veut se rendre compte du jeu intime des forces qui ont amené à la nouvelle loi électorale, pour quiconque voudrait mesurer les chances qu'une pareille réglementation pouvait avoir plus tard.

Seule, l'étude de cette lutte peut édifier les lecteurs (maintenant que se moulait l'avenir de la démocratie) sur les circonstances dont le Statut de 1864 est né, sur l'esprit de l'époque ou sur le bien-fondé des objections qu'on pouvait faire à la nouvelle réglementation. Le Régime représentatif commençait à se trouver dans la bonne voie. La démocratie serait-elle boiteuse ou non ? Et du fait de son inefficacité, la vo-

lonté du peuple, la souveraineté de la nation sera-t-elle un mythe ? Ou deviendra-t-elle une réalité ? Tout le problème était là.

Paragraphe premier. — *Le Statut de 1864
et la lutte des partis politiques.*

Alexandre Jean Couza ne fut pas un homme heureux. Car, s'il avait du courage, de la bonne foi, de la modération, il s'était aliéné, par son programme libéral, les sympathies des conservateurs qui ne voulaient, à aucun prix, qu'on touche à quoi que ce soit de leurs privilèges. Il s'était aliéné de même, à la suite de certains événements dont il n'était pas coupable, la sympathie des libéraux extrémistes. Et depuis 1862, depuis l'union effective des deux principautés, il constituait pour les conservateurs, comme pour les libéraux, un « poids lourd » dont chacun, pour des intérêts particuliers, voulait se séparer.

S'il a su s'imposer à cette « monstrueuse coalition », comme on l'a surnommée, des libéraux et des conservateurs, malgré les énormes différences de programme qui séparaient les deux partis, ce ne fut que pour réaliser les importantes réformes de la loi électorale et de la question agraire, les piliers de la nouvelle évolution constitutionnelle de la Roumanie moderne. Il finit par abdiquer. Son règne avait été un permanent « *fluctuat nec mergitur* ». S'il n'a pas sombré, ce fut grâce à son courage qui, dans certaines mesures, imposait à ses adversaires, et à l'aide que lui apporta, isolé de son parti, son grand ministre, le libéral modéré M. Kogalniceanu.

Le Prince Couza s'est aliéné les conservateurs, dès le début de son règne, lorsqu'en vertu de l'article 46 de la Convention de Paris, il voulut imposer les boyards, lors des sommes qu'on devait se procurer pour la réorganisation du pays. Le ministre Bals précisait, dans l'exposition des motifs de la loi, que si on n'imposait pas les boyards, il fallait aussi renoncer à imposer les paysans, car l'article 46 de la Convention de Paris parlait de leur égalité devant les impôts.

La loi passe, mais aussitôt, un vote de blâme renverse le ministère de Basile Stourdza, l'homme qui avait détenu la dignité de régent pendant les Divans *ad hoc*. La majorité

conservatrice de la Chambre regrettait son geste et entendait revenir de cette manière.

La faute du gouvernement était, d'après les conservateurs, d'avoir promulgué la loi avant de la faire passer par la Commission Centrale (5). Mais le journal *Steaua Dunarii*, ainsi qu'un membre du cabinet Epoureano montraient que « la motion de blâme n'était autre chose qu'une révocation de la part des boyards des impôts sur la propriété » (6).

Même Michel Kogalniceano, libéral notoire, soutenait le projet des conservateurs, contre les nationalistes du Cabinet comme Epoureano, Basile Alexandri le poète, D. Miclesco, le général Milicesco.

La discipline des partis n'était pas encore formée. En Valachie, le gouvernement Filipesco avait eu le même sort sur de pareilles questions, malgré qu'il réalisait une formule de conciliation et de concentration. Car les conservateurs siégeaient à côté des libéraux. Ainsi le Président du Conseil Filipesco était conservateur à côté de Barbou Catargi, J. Cantacuzène, Grégoire Filipesco, conservateurs eux-mêmes, tandis que les libéraux représentés par D. Bratiano et V. Golesco détenaient deux des plus importants départements. Les conservateurs s'agitaient ainsi toutes les fois que l'émancipation économique des paysans était mise en question. En Valachie, les 19 boules noires de l'opposition, avant le vote de blâme donné au gouvernement Filipesco, s'expliquaient « par l'angoisse, qui règne dans le pays, à voir à la tête des affaires des hommes qui ont soulevé en 1848 la question agraire » (7).

C'était l'avèu du député Lens. Ainsi que Bolintineano le remarquait, on en voulait à la génération de 1848 et à la Convention de Paris, qui était considérée comme son expression. On en voulait à cette génération, à cause de la question agraire qui était la clef de la démocratie en Roumanie et la

(5) Xenopol. Op. cit. Tome II, p. 388.

(6) *Steaua Dunarii*, 4 et 11 mars 1859, 9 février 1860; Xenopol, op. cit., p. 388. Tome II.

(7) Xenopol, op. cit., p. 389. Le Moniteur Off. de Valachie, 18 et 27 mars 1859.

(8) Xenopol, op. cit., p. 390. La vérité sur la Roumanie. La Haye, 1864, p. 8.

fin du régime censitaire, qui, de l'aveu d'une brochure de ce temps, provoquait toujours « la désunion dans les Assemblées » (8). En ce sens, les conservateurs se trouvaient toujours sur les barricades et toute question qui se prêtait à servir leurs intérêts devenait un sujet de spéculation contre les « novateurs dangereux » (9).

Pour en finir avec le pouvoir du « Prince Couza et de son rôle de réformateur et pour jouir en toute sécurité de leurs privilèges, les conservateurs cherchaient à le réduire de sa position, demandant à la place d'un prince autochtone (eux qui autrefois étaient contre cette revendication), un Prince étranger, conformément aux vœux des Divans *ad hoc*. Alexandre Couza deviendrait ainsi, jusqu'à l'arrivée du nouveau Prince, un simple régent, dépouillé de l'autorité nécessaire pour élaborer des réformes. Et, quoique la Convention de Paris n'eût pas admis la revendication des Divans *ad hoc* tenant spécialement au Prince étranger, la question constituera dorénavant un puissant sujet de spéculation aux mains des adversaires du Prince.

Pourtant Alexandre Couza partageait assez cette opinion. Il l'avait déclaré maintes fois ; soit dans une lettre à Napoléon III, soit dans un exposé aux puissances garantes. Il estimait seulement que toutes les choses devaient venir à leur temps et que la situation des Principautés était encore trop fragile pour qu'on fasse tout le possible pour ne pas indisposer les Puissances signataires de la Convention de Paris. Les objections lui venaient auparavant, même des libéraux comme M. Kogalniceano, son futur collaborateur.

Lors de certaines séances à l'Assemblée, Kogalniceano rappelait au Prince sa promesse en ce qui concerne le Prince étranger. Kogalniceano réunissait l'adhésion de la grande majorité de la Chambre. Alexandre Couza se vit obligé de renvoyer, sur la même question, son premier ministre, le libéral Jean Ghika.

On peut se rendre compte de l'opposition des conservateurs, pour toutes réformes qui auraient atteint leurs privilèges, lors des travaux pour la catagraphie qui devait servir de

(9) Xenopol, *op. cit.*, II, p. 398.

base à la nouvelle réglementation des impôts. C'était de l'opposition à tout prix.

Les imposables n'étaient jamais à la maison pour déclarer leurs revenus. On a besoin de sommer les boyards d'attendre la commission d'impôts. A cette sommation, le Président de la Commission Centrale répond « qu'aux abus du pouvoir, on appliquera la loi du talion » (10). La même Commission Centrale formée dans sa majorité par des conservateurs, rappelle au Prince dans la réponse au message, son devoir de penser à un Prince étranger » (11). Chose dangereuse, car cette attitude de la Commission Centrale tendait à renverser la Convention de Paris qu'elle a justement instituée pour défendre. Grégoire Stourdza voulait même insérer ce vœu dans la nouvelle Constitution que la Commission préparait (art. 34).

Stéphane Golesco, Jean Bratiano, Saint-Marc de Girardin, dans un article du *Journal des Débats*, Basile Boeresco et même le Prince Couza en signalaient les dangers. Le Prince la qualifiait d'inopportune (12). Mais cela n'avait pas empêché des libéraux, comme Tell et Malinesco, de l'avoir votée. L'idée était antipathique pour le moment aux grandes Puissances et elle pouvait compromettre l'Union effective, justifiant les réclamations de la Porte.

D'autant plus que cela venait de la part de la Commission Centrale. Quoiqu'il en soit, l'attitude des conservateurs avait son explication à elle. Kogalniceano l'avait exprimé dans la formule : « Si ce n'est pas moi, ce n'est pas toi non plus » (13), formule qui montrait aussi la jalousie personnelle des boyards contre le Prince Couza, qui n'appartenait pas à la noblesse. Car, lors des vœux des Divans, les conservateurs ne furent que les défenseurs équivoques du principe d'un Prince étranger. Le côté social était signalé par le journal *le Courrier des Principautés*.

« Le privilège veut avant tout garder les formes, car les formes amènent un ajournement, et le principe cherche dans

(10) Tribuna, 22 octobre 1865 ; Xenopol, op. cit., II, p. 397.

(11) Xenopol, op. cit., II, p. 397.

(12) Xenopol, op. cit., II, p. 398.

(13) Xenopol, op. cit., II, p. 401.

l'ajournement un moyen d'échapper aux réformes » (14). Mais si le Prince Couza avait indisposé par ses tendances les conservateurs, il avait aussi indisposé les libéraux avec lesquels il s'entendait sur le fond des choses, mais avec qui il n'était pas d'accord sur la forme et les moyens à employer. L'organe officieux du gouvernement *le Courrier des Principautés* essaie de montrer que les libéraux « par une systématique opposition ne tiennent pas compte des circonstances politiques dans lesquelles notre pays se trouve. Les conservateurs comme les libéraux rendent impossible une vraie application du système constitutionnel » (15). Le Prince s'entourait de libéraux modérés qui formaient des gouvernements fragiles, non soutenus par la majorité de la Chambre. Le Prince voulait le respect du Statut de la Convention, jugeant inopportun tout geste qui compliquerait, à l'étranger, la situation des Principautés. Le Prince n'était donc pas populaire à la Chambre. Et tout cela, parce que l'Assemblée était plutôt la représentante d'une classe, que du pays entier, d'autant plus qu'on n'avait rien fait dans le sens de l'art. 46 de la Convention (16), (article par lequel on recommandait la solution de la question agraire). Elle faisait tout ce qu'elle pouvait pour empêcher les réformes, pour contrecarrer l'action du Prince qui cherchait péniblement des partisans. Celui-ci, de l'aveu de Bolintineano, n'avait pas réussi à en avoir de capables et de dévoués (17).

C'est à cause de cela qu'Alexandre Couza, qui voulait procéder, sans heurts, dans la question du Prince étranger, qui ne voulait pas jeter les Principautés dans des complications internationales, préfère dissoudre les Assemblées imprudentes.

Il est aidé, en cela, par le protocole du 24 septembre 1859 (18), par lequel sa double élection comme Prince était

(14) *Le Courrier des Principautés*, 7 juin, 20 août 1859.

(15) Xenopol, op. cit., II, p. 403.

(16) *Le Moniteur Off. de Moldavie*, 7 mai 1860 ; Xenopol, op. cit., p. 405.

(17) Bolintineano, *La vie du Prince Couza*, p. 33 ; Xenopol, op. cit., p. 407.

(18) *Le Protocole et les Archives Diplomatiques*, 1866, Paris, p. 161.

reconnue par l'Autriche ennemie de l'union, mais battue récemment par la France, dans une guerre pour l'Italie. Dans une séance du 25 avril 1860, Epoureano laissait déjà entrevoir les intentions du Prince. Mais le corps électoral, constitué d'après la loi électorale de la Convention de Paris, renvoya à la Chambre presque les mêmes hommes. Déjà, on commençait à sentir le besoin d'une réforme électorale. Si, lors de la première Chambre, celle de 1859, en Valachie, sur 74 députés, 21 étaient ultra-conservateurs, 23 conservateurs, 10 libéraux et 20 ultra-libéraux, en 1860, lors de la seconde Chambre, sur 68 députés, 10 étaient ultra-conservateurs, 25 conservateurs, 19 libéraux et 14 ultra-libéraux (19). Une augmentation donc de libéraux, modérés, des progressistes gouvernementaux, une régression des libéraux extrémistes, tandis que les conservateurs gardaient presque les mêmes positions.

Dans une séance du 25 avril 1860 (20), Grégoire Couza, l'oncle du Prince, raisonnait ainsi : « Dire que le pays a été atteint par la dissolution, cela serait exagérer les choses, l'Assemblée étant plutôt l'expression d'une classe que du pays. » On n'avait rien fait dans le sens de l'article 46 de la Convention.

Mais l'Assemblée était contre une nouvelle loi électorale à base d'une plus large représentation. Les conservateurs s'y opposaient à tout prix, comme pour toute question portant atteinte aux privilèges. C'était pour triompher d'eux que le Prince avait permis des ingérences électorales, cherchant à briser la loi par dessus les textes. Il félicitait Bals et Miclesco, démissionnaires du Cabinet, pour la même question. Il s'appuyait sur les libéraux modérés contre l'extrême libérale à la politique d'aventure, comme contre les réactionnaires abusifs voulant ramener les vieux temps.

Malgré les tentatives du Prince de s'attacher les libéraux en les appelant au pouvoir, au désespoir des conservateurs, il dut les renvoyer plus tard, en 1860, à la suite des compli-

(19) *Steaua Dunarii*, 14 mars 1860.

(20) *Moniteur Off. de Moldavie*, 7 mai 1860 ; *Xenopol*, op. cit., p. 405.

cations diplomatiques que l'attitude des radicaux du Cabinet aurait pu entraîner, lors d'une séance de l'Assemblée. En effet, pour calmer les esprits, il avait appelé au pouvoir, en Moldavie comme en Valachie, les libéraux avancés (nuance radicale et extrémiste, surtout en Valachie). En Moldavie, Michel Kogalniceano, le chef des progressistes, était moins radical. Il suivait le ministère Epoureano. *Il s'était attaché à la politique du Prince quand il fut sûr des buts réels des conservateurs à l'égard du Prince étranger.* En échange, en Valachie, le Prince amenait au pouvoir avec Nicolas Golesco des libéraux radicaux comme Basile Boeresco, les frères Bratiano et C. A. Rosetti. Ils se mirent à attaquer, du banc ministériel, l'Autriche, une des puissances garantes. Le cabinet de Valachie fut renvoyé. Le Prince écarte, de la nouvelle formation ministérielle, les éléments radicaux : les Golesco, Rosetti, les frères Bratiano, mais il ne se sépara pas des progressistes modérés. Il s'attira la haine des radicaux avec lesquels il s'était aussi brouillé sur la question de la liberté de la presse. Le cabinet des libéraux radicaux de Valachie n'eut pas de chance. Tandis que le cabinet de Kogalniceano se maintenait toujours. Mais, ce que le Prince ne fit pas, les conservateurs se chargèrent de le faire.

Ils commencèrent, contre Kogalniceano, une lutte acharnée, se cramponnant aux moindres motifs. Par ses mesures, Kogalniceano tendait à l'égalité sociale. C'est de cette lutte pathétique pour les droits des paysans, c'est de l'issue de cette lutte qu'allaient dépendre le régime représentatif, la souveraineté nationale, l'évolution de la démocratie, l'effondrement du cens élevé et du privilège.

Il luttait pour les droits des paysans et la mauvaise humeur des conservateurs avait éclaté lors d'une loi d'impôts sur le revenu foncier. Barbou Catargi avait demandé au nom des conservateurs la réduction de l'impôt établi par la Commission Centrale de 5 o/o à 3 o/o. M. Kogalniceano avait su se montrer antipathique aux boyards, par maintes mesures qui tendaient à émanciper le paysan de son infériorité permanente. C'était assez pour que les conservateurs se rendent compte envers qui allaient les sympathies du ministre. Le moment était dangereux, car déjà on se préparait à la discussion de la réforme agraire, débats dans lesquels les conservateurs

soutenaient le projet (désastreux pour les paysans) de la Commission Centrale qui leur convenait mieux. Il fallait, à tout prix, se débarrasser d'un ministre gênant.

Prétextant une suspension et un arrêt abusif de l'évêque métropolitain Miclesco, pour avoir eu une attitude irrévérencieuse envers le chef de l'Etat, l'Assemblée nommait une commission qui, à la suite d'un rapport de Lascar Catargi, demandait l'envoi de Kogalniceano devant les tribunaux pour abus de pouvoir. En se défendant, Kogalniceano arrachait le masque aux conservateurs et montrait que la véritable cause de cette campagne contre lui, c'était la crainte qu'il inspirait aux boyards, en tant que défenseur des paysans. Il déclarait qu'il se faisait un reproche de ne pas avoir employé toute son énergie » pour que l'article 46 de la Convention devienne une vérité, non seulement pour les forts, mais aussi pour les faibles. » (21).

En vain, Grégoire Bals insinuait que « la vie et la propriété ne seraient pas protégées sous le ministère Kogalniceano ». Accusé d'avoir fomenté des révoltes, le ministre répond avec courage : « Je suis pour l'amélioration du sort du paysan. Tant que les paysans ne seront pas citoyens, nous n'aurons pas une nation. » (22). C'était la vérité fondamentale de l'époque, vérité dont même Bratiano, Rosetti ou Golesco n'approfondissaient pas la gravité. Lucide comme toujours, Kogalniceano montrait le vrai sens de la campagne déchaînée contre lui : « La grande peur de mes accusateurs est qu'étant ministre à l'époque où l'on traiterait la question agraire, je pourrai mettre en mouvement l'influence du gouvernement pour donner à ce problème une solution qui convienne à mes opinions. » C'est à l'occasion de ces luttes dans le Parlement que Kogalniceano jeta la phrase célèbre : « Deux mille boyards ne font pas une nation. » Il est pourtant obligé de donner sa démission le 17 janvier 1861. Ce fut la grande journée des conservateurs.

Le 11 décembre 1861, le Prince Couza proclame l'union effective des deux pays, avec la disparition de la Commission

(21) Séances du 4 et 13 février 1861 ; Xenopol, *op. cit.*, p. 414.

(22) Xenopol, *op. cit.*, p. 414.

Centrale et des Chambres séparées. Dorénavant, il y aura une seule Chambre et un seul Gouvernement. Il avait réalisé cette union, après une lutte acharnée et pleine de sentiers dangereux. Il avait devant lui, une fois de plus, la haine impuissante des conservateurs qui, s'ils étaient d'accord sur l'union des Principautés, n'étaient pas moins pour un Prince étranger, chose qui pour le moment ne s'était pas réalisée. Leur haine envers le Chef de l'Etat se trouvait une fois de plus justifiée, du fait que le Prince avait envoyé un mémorandum qui dénonçait les défauts et les abus de l'ancienne loi électorale, en proposant une nouvelle, à large participation populaire. Il démasquait l'intérêt des privilégiés à ne pas faire aboutir la réforme électorale.

Par la loi électorale, l'Assemblée n'était qu'un rempart des boyards, la Commission Centrale qu'un instrument des privilégiés. La Constitution était trop compliquée. Deux Assemblées et une Commission Centrale étaient difficiles à manœuvrer. L'union devait être faite, pour une raison de progrès, comme pour une raison de simplicité.

Mais les conservateurs entendaient ne pas laisser ses démarches sans réponses. D'un coup, apparaît, fulminante, l'interpellation du 3 mai de Lascar Catargi, dans l'Assemblée moldave, demandant un Prince étranger. Cela pouvait tout détruire, car la question du Prince étranger indisposait les Puissances même envers l'Union effective. De son côté, Barbou Catargi proposait en Valachie de remercier le boyard moldave pour son interpellation.

Il a fallu beaucoup de tact, d'énergie et de persuasion aux agents roumains à l'étranger, surtout à C. Negri, le représentant du Prince à Constantinople, pour pouvoir triompher des intrigues des conservateurs, surtout à la suite de l'interpellation de Lascar Catargi.

Il a fallu que C. Negri repoussât d'abord la suggestion d'une nouvelle consultation du pays, ainsi que la Turquie le voulait. Il lui a fallu, ensuite, menacer avec l'Union à tout prix ou de venir avec l'argument que la loi agraire devait être discutée en même temps par les deux pays, étant une loi fondamentale.

Pour apaiser les conservateurs furieux, le Prince Couza les avait appelés au pouvoir. Lors de cet événement, les libé-

raux et les paysans déclanchent à leur tour une grande offensive. De la part des libéraux, c'était plutôt une préoccupation de parti, car le seul et sincère défenseur des paysans n'était que Michel Kogalniceano. Dans les moments décisifs, les libéraux ne se trouvaient jamais là, malgré leurs vibrants discours de toujours. En ce moment, ils trouvaient dans la question agraire un admirable instrument de spéculation contre les conservateurs.

Le Directeur du journal *Reforma* écrivait le 24 janvier, journée destinée à l'ouverture de la Chambre : « La Roumanie est frappée mortellement. Les Phanariotes sont au pouvoir. Je brise ma plume aujourd'hui. » Geste pathétique et inutile.

Les paysans, à leur tour, voulaient profiter de l'Union pour obtenir les réformes attendues. Le premier ministre Barbou Catargi doit réprimer un soulèvement des paysans du district de Buzàu, ayant à leur tête un certain Nitza Malaierul, qui voulait aller à la tête du peuple à Bucarest « couper la tête aux mecs » (grangorilor) qui ne sont pas avec le « pays ». Suit l'interpellation de Jean C. Bratiano et toute l'atmosphère d'agitation dégagée par la presse. On demandait la réforme de la loi électorale et lorsque la Chambre dit, dans une réponse au message, qu'elle est l'organe fidèle de 5.000.000 de Roumains, la presse se demande « comment l'assemblée prend son rôle au sérieux, quand elle ne représente que 5.000 propriétaires » (23).

Le boyard Scarlat Miclesco envoie sa démission parce qu'il entend le vote des lois fondamentales du pays uniquement par une Assemblée Représentative avec la participation de toutes les classes, les bourgeois et les paysans. L'actuelle Chambre ne lui convenait pas. Geste troublant qui allait affaiblir la position morale des conservateurs. Lors de la discussion de la loi rurale dans l'Assemblée, une grande lutte allait s'engager. Kogalniceano attaquait par des arguments historiques et sociaux le projet connu des conservateurs (le projet de la Commission centrale) qui cachait, sous des appa-

(23) Xenopol, op. cit., p. 427 et 428 ; Le Paysan roumain, 11 février 1862.

rences de l'indépendance des paysans, leur asservissement par le libre contrat de travail, en les mettant à la discrétion des boyards. Kogalniceano s'écriait : « Nous ne pouvons émanciper les paysans, nous ne pouvons améliorer leur sort, qu'en les émancipant une fois avec la terre qu'ils travaillent. » (24).

« Le paysan ne peut être dépouillé de sa terre, conformément aux anciennes lois régissant les rapports entre les propriétaires et les paysans. Les paysans sont usufruitaires et non pas des esclaves. » Certes, Kogalniceano ajoutait à son honnêteté et à son talent, comme on l'a déjà dit, une lucidité singulière, mais cette fois-ci, face à lui se dressait imposante et massive la personnalité de Barbou Catargi. Une des plus puissantes figures de l'histoire parlementaire roumaine. Esprit cultivé et judicieux, d'une finesse remarquable et d'une rare éloquence, il dominait du haut de la tribune les majorités obéissantes. Il y avait quelque chose en lui qui imposait à tous. Son tempérament rencontrait aujourd'hui (et sur une des questions les plus brûlantes) la ténacité de Kogalniceano qui était, paraît-il, moins doué que lui. Barbou Catargi répondait à Kogalniceano par des arguments juridiques, économiques et politiques. Il défendait la thèse des boyards conservateurs. Il faisait des reproches à Kogalniceano, qu'il paraissait aussi dominer. Sur un terrain, ingrat au point de vue de la justice sociale, il cherchait à maintenir la position des boyards, à l'aide des paradoxes. « Les paysans sont la plus grande partie de la nation et une nation ne vit pas de l'aumône », disait-il. Comme si elle devait mourir pour ne pas froisser les boyards, comme si ce n'étaient pas les propriétaires les responsables de leur pauvreté.

« Si vous voulez rendre le paysan libre, ne l'apprenez pas à voler ce qui est à autrui. » Comme si la vraie liberté n'était pas l'indépendance économique. La grande propriété était coupable, voilà tout. Elle parlait encore de « la paresse des paysans propre à la race latine ». Elle était comme ces spectateurs qui, sans s'en rendre compte, méprisent du fauteuil les acteurs qui, sur la scène, reproduisent leurs vices. Les

(24) Xenopol, op. cit., p. 431.

paysans, qui travaillaient durement depuis des siècles, étaient plus paresseux que les boyards. Pour ne pas ajouter que Barbou Catargi accusait les défenseurs des paysans de s'inspirer des théories de Prudhon, selon lequel la propriété est un rapt.

Il s'obstinait à défendre, avec le projet des conservateurs, le droit de propriété même avec le prix de sa vie. Il paya, en effet, de sa vie cette résistance acharnée, car, en sortant de la Chambre, il fut assassiné.

Pendant ce grand débat autour d'un problème vital pour la démocratie roumaine, où étaient-ils les libéraux, les défenseurs des paysans ? Jean-C. Bratiano avait donné sa démission de l'Assemblée, protestant au nom du parti libéral. Démission sur un motif très faible d'ailleurs. On ne lui avait pas donné la parole dans la discussion d'une loi financière. Certaines interprétations de ce geste croyaient l'expliquer par un manque de sincérité vis-à-vis des paysans, par le fait que Bratiano, dans son penchant pour la bourgeoisie et les principes, n'attachait pas l'importance qu'il fallait à la question agraire (25).

Et Barbou Catargi, conservateur, croyait trouver la signification de ce geste « dans la fausse position où ils se trouvaient, car s'ils s'étaient prononcés pour la propriété paysanne, ils auraient perdu l'appui de quelques propriétaires qui les soutenaient. Dans l'autre cas, ils eussent mécontenté les paysans » (26).

Dans le même sens, Bolintineano (27) montrait que le parti libéral uni avec les boyards sur la question de l'abdication du Prince et voulant les gagner (pour des calculs de parti) ne défendait plus les paysans lors de la question agraire. D'une part, on se déclare défenseur de la classe opprimée et, d'autre part, on abandonne la lutte, pour ne pas indisposer les opprimants. Telles étaient les fluctuations que les intérêts du parti imposaient aux révolutionnaires d'autre-

(25) Bonjug-Alibeichioi. L'hypocrisie du Parti lib. sur la quest. agraire, 1858-1919, p. 5.

(26) Barbou Catargi. Disc. parlem. 1859-62, p. 36.

(27) Bolintineano. La vie du Pr. Couza, p. 321.

fois, de 1848. Et ce n'était pas pour la première fois qu'ils se désintéressaient, dans des moments décisifs, du problème des droits des paysans. Michel Kogalniceano dénonçait l'attitude des libéraux, encore au temps de la première élaboration du projet que le Cabinet conservateur remettait sur le tapis en 1862, au temps de la Commission Centrale en 1859, quand on préparait un projet de nouvelle Constitution. Kogalniceano précisait (28) : « Un parti, le Parti conservateur, a formulé ses idées sur la question rurale, dans la Commission Centrale. Le parti a présenté un certain projet. L'autre parti (les libéraux, les rouges) s'est résigné seulement à critiquer et à combattre l'ouvrage soumis au bureau, sans présenter, à son tour, un autre projet bien étudié et établi. Et, quand l'heure du vote s'est présentée, certains de ses honorables membres ont été forcés de voter, malgré ses manques, le projet de Brailoiu, Dacon et Arsache (projet conservateur), qui au moins représentait quelque chose de positif, pendant que j'affirme avec douleur « les défenseurs des paysans » (les libéraux) n'ont présenté que des discours, très émouvants d'ailleurs, mais qui ne se concrétisaient en aucun projet précis, qui ne représentaient rien de pratique dans la solution du problème. »

Quoi qu'il en soit, en 1862, la loi passe. Elle contenait l'organisation voulue par les conservateurs. C'était un désastre. Mais le Prince lui refusa la sanction. Il opposait, une fois de plus, son autorité à l'égoïsme des boyards.



L'union des deux pays accomplie, le Prince fut considéré comme ayant fait son devoir. Libéraux et conservateurs, mécontents d'ailleurs pour des motifs différents, considérèrent sa mission comme achevée et commencèrent une lutte personnelle, contre le Prince, appelée « la coalition monstrueuse ». Les plus acharnés étaient les conserva-

(28) Michel Kogalniceano. L'amélioration du sort des paysans, p. 36.

Bonjour Alibeichioi, op. cit., p. 4.

teurs qui, aux objections d'ordre social, reprochaient au Prince la mort de Barbou Catargi. Lors d'une déclaration de Couza « qu'à la suite de ce triste événement, j'ai pris moi-même les freins du gouvernement » (29), on répond avec : « Le Roi règne, mais ne gouverne pas ». Mais la réplique ne tardait pas. C'était que, d'après le texte de la Convention, « le prince gouverne le pays à côté de ses ministres » (30).

Le ministre Christian Tell accusait même certains membres de l'Assemblée de faire des réunions clandestines à la maison (31). On avait élaboré des programmes, constitué un gouvernement provisoire, préparé des listes de proscription.

Et, à l'occasion d'une réponse au message, un contre-projet attaquait le gouvernement ainsi que tout le règne du Prince Couza. Chose indigne, le contre-projet était signé par des hommes qui avaient même collaboré avec le Prince et qui lui donnaient aujourd'hui, par ce geste, un vote de blâme. La haine personnelle était visible. C'était le Prince qu'ils attaquaient tous, libéraux et conservateurs. A côté de G. Stirbey, Stourdza, Brailoiu, Ghika, Soutzo, Mavrocordat, Cantacuzène, conservateurs, figuraient Jean et Demetre Bratiano, C.-A. Rosetti, Stéphane et Alexandre Golesco, libéraux extrémistes.

Car les extrémités se touchaient, en dépit du bien général du pays, dans cette « coalition monstrueuse ». Il n'y avait que les modérés comme Kogalniceano, Vernesco, Floresco, Manolake Costake qui défendaient le Prince.

Kogalniceano l'avait défendu en disant qu'un seul homme n'était pas responsable des maux qu'encourait un pays divisé en deux partis acharnés l'un contre l'autre. Il avait fait un discours splendide. Contre ceux qui étaient trop pressés, il opposait des arguments de bon sens. Il montrait l'impossibilité d'un trop brusque progrès dans l'état de décadence et d'abus où on était. « Est-ce que la civilisation marche si vite ? », s'écriait-il. « Chaque génération a sa mission,

(29) Xenopol, op. cit., p. 435.

(30) Xenopol, op. cit., p. 435.

(31) Séances des 15 et 18 janvier 1863. Le Moniteur Off., N° 22, 1863.

chacune ne peut mettre qu'à peine une pierre à l'édifice de l'avenir. »

« Voudrions-nous, dès aujourd'hui, nous, avec un passé si dégradant, attacher, d'un coup à nos épaules, le manteau des pairs de la Grande-Bretagne ? La liberté et la Constitution anglaise, à peine nos neveux verront le rayonnement de leur soleil. Contentons-nous, aujourd'hui, d'en saluer l'aurore (32). » Une fois de plus, Kogalniceano avait raison. Plus que le Prince, c'étaient les partis politiques qui étaient les coupables, par leur hâte comme par leur lenteur.

Le point névralgique de l'époque, il le désignait : « Tant que les questions sociales ne seront pas résolues, en vain attribuerons-nous à un seul homme la politique de bascule, il y aura toujours dans notre pays deux partis ennemis. » La haine des conservateurs était si grande qu'ils allaient jusqu'à insinuer que *c'était le Prince lui-même* qui avait ordonné l'assassinat de Catargi. Mais, si on comprend l'opposition des conservateurs, qui craignaient les réformes de Couza, on ne comprend pas celles des libéraux, des hommes de 1848.

Eux qui, en 1848, étaient pour la Révolution, qui s'obstinaient à soutenir, contre tout le monde, la question agraire, les Bratiano, Rosetti, Golesco, étaient aujourd'hui, par opportunité politique, dans la « monstrueuse coalition » contre un Prince qui tendait de toutes ses forces à réaliser les anciennes revendications révolutionnaires. Dans un discours du 11 février 1863, Bratiano montrait « qu'il fallait discuter la question avec sang-froid, qu'il faut attendre une convention à l'amiable » (33). On n'avait qu'à l'attendre. Car quels boyards consentiraient de bon gré à l'émancipation du paysan ? L'époque était pleine de leurs cris retentissants et de leur opposition farouche contre toute réforme vraiment démocratique. Mais, avec cette proposition de convention à l'amiable, Bratiano ne faisait que le jeu des conservateurs. Car le projet de loi agraire des conservateurs ne demandait

32. Séance du 9 février 1863. Monit. Officiel 59, 1863 ; Xenopol, p. 437, op. cit.

(33) Xenopol, op. cit., p. 438.

que cela. Les effets du Cartel se faisaient déjà voir. Ainsi, l'opportunité politique faisait se rencontrer, sur le même chemin, les adversaires d'autrefois. Les partis politiques pouvaient s'entendre par-dessus les vrais et les grands intérêts de la nation. Bratiano invoquait souvent la pacification sociale. Oui ! mais la pacification dans la justice, pas au prix de la renonciation au droit de vivre et de travailler.

J.C. Bratiano, d'ailleurs, était préoccupé par d'autres questions : de réformer le moral des fonctionnaires, du problème du commerce, du problème des institutions de crédit. Le parti libéral a souvent abandonné, ou pour des intérêts du moment, ou pour des préoccupations de seconde importance, la question la plus vitale du pays, à cette époque. Il s'intéressait plutôt à des questions de forme et il se froissait si on touchait à certains principes, aux libertés publiques, comme à la liberté de la presse. J.-C. Bratiano l'avouera lui-même, plus tard, dans une séance du 18 janvier 1867.

Institutions de crédit, pour qui ? Pour les boyards propriétaires ? Pour les étrangers de la bourgeoisie nationale ? Commerce, pour qui ? Pour un paysan qui n'a pas de quoi vivre ? Donc, erreur de politique, fondamentale. *Ils suivaient des principes sans lutter avec la même ardeur pour les réformes qui auraient permis à ces principes de s'adapter aux réalités roumaines.* En organisant, de toutes pièces, une bourgeoisie, sans trancher le problème fondamental du droit des paysans à la vie économique et publique, ils écartaient le procès de la formation de la bourgeoisie de sa source naturelle et organique. C'était presque faire œuvre inutile. On patageait dans la sauce des libertés publiques proclamées aux réunions publiques ou au Parlement, sans assurer au peuple sa vraie démocratie. Et c'était surprenant d'entendre dans la bouche de Bratiano : « Il est entré dans la tête du paysan l'idée que toute la cause du mal dont souffre le pays est le propriétaire. Faisons d'abord des institutions (34). » Voilà sa préoccupation capitale. Il ironisera les paysans, lorsqu'il dira « que les propriétaires ne sont pas coupables de la pluie de grenouilles qui, cette année, a abattu la récolte ».

(34) Discours du 11 février 1863 ; Xenopol, op. cit., p. 439.

Pour ce qui est des conservateurs, de l'aveu de Kogalniceano qui, avec Boeresco et Gh. Radou, défendaient le Prince : « on voulait plutôt retourner au séparatisme si on n'obtenait pas un Prince étranger, que de voir la famille Couza accrochée au trône de la Roumanie unie » (35).

Le Prince Couza se rendait compte qu'il ne pouvait pas faire passer la loi agraire, avec une Chambre qui était l'expression de quelque deux mille privilégiés. Il fallait faire la réforme électorale. On ne cesse pas de rappeler que tout le sort de l'application d'un vrai régime représentatif, comme tout le sort de son évolution n'a dépendu, en essence, en Roumanie, que de la solution qu'on donnait à la question agraire. C'est un rapport de cause à effet. C'est d'ailleurs le motif pour lequel on n'examine pas l'évolution du régime représentatif sans se rendre compte des circonstances qui l'ont déterminé.

Il fallait donc faire la réforme électorale. Mais celle-ci même ne pouvait être faite sans le coup d'Etat. L'animosité était si grande que toutes ces réformes ne pouvaient se réaliser dans l'atmosphère des discussions normales à la Chambre. Au milieu donc d'une telle atmosphère, *l'occasion du coup d'Etat se présenta*, lors de la discussion, à la Chambre, du projet de réforme agraire par l'expropriation des boyards, projet soutenu par Kogalniceano. On accablait le ministre de mauvaises épithètes. On le qualifiait de fou. On l'accusait d'avoir fomenté des révoltes. Il répondait pourtant courageusement : « qu'il veut faire une loi pour le pays et non pas pour les propriétaires ». Le projet du gouvernement Kogalniceano, dont Balanescu, Bolintineano et le général Manou faisaient partie, était désigné par Bratiano comme « le souffle froid d'un vent d'hiver, un souffle satanique qui, lorsqu'il pénètre dans le cœur humain, change le sourire de l'homme en ricanement, le frère en ennemi, et le Roumain en un stryge » (36).

(35) Kogalniceano. Réponse à la Proposition Stourdza, 9 février. Monit. Off. page 59, 1863.

(36) A. J. C. Bratiano, 1821-1921, Vol. I, p. 483. Bonjug Alibei-chioi, p. 6, op. cit.

Au projet du Gouvernement, Bratiano opposait un projet personnel contraire aux opinions de Kogalniceano (37).

Déjà, le ton et l'argumentation de J.-C. Bratiano, lors des articles qu'il écrivait au *Romanul* du 11 au 18 avril 1864 montraient (contrairement aux indications de J.-Gh. Duca) (38) combien J.-C. Bratiano s'opposait au projet du Gouvernement, ironisant les intentions sur l'expropriation de Kogalniceano, « ce petit sultan qui avait tiré l'épée au nom du prophète ». Il faut pourtant le reconnaître, Bratiano n'était pas contre la propriété paysanne, à la manière des privilégiés, surtout lui le chef d'un parti libéral, d'un parti progressiste. Il aurait eu tort de s'aliéner les sympathies de la classe des paysans. Ç'aurait été, pour n'importe qui, un tact élémentaire. Mais ces arguments ne l'empêchaient pas de comprendre l'expropriation d'une manière moins large et moins suffisante que Kogalniceano. En tout cas, il était loin de porter son secours à la lourde tâche que Kogalniceano se chargeait de mener à une bonne fin.

Les libéraux se prétendaient pacificateurs, ils voulaient éviter la lutte des classes.

J.-Gh. Duca, ancien président du Conseil du parti libéral(39), invoquait, pour défendre l'attitude de J.-C. Bratiano dans la question agraire, la justification que lançait dans un numéro du 11 avril 1864 (40) J.-C. Bratiano, en disant : « Nous avons cru qu'agiter cette question, cela serait alimenter l'incendie des luttes politiques. » Les libéraux, dans la grande lutte qui se déclenchait, préféraient rester dans l'expectative.

C'était leur argument, mais ils sacrifiaient le bonheur et l'essor de millions d'hommes, le sort de la vraie démocratie à la tranquillité de deux ou trois mille propriétaires. Ainsi, négligeant l'importance de ce problème, hantés qu'ils étaient par la création d'une bourgeoisie à leur façon, ils avaient aussi une double attitude, vis-à-vis de la question agraire. Car d'une part ils embaumaient l'opinion publique par des discours sentimentaux en faveur des paysans (pour s'attirer leur sympathie), d'autre part ils bat-

(37) A. J. C. Bratiano, op. cit., Vol. I, p. 509.

(38) J. Gh. Duca : J. C. Bratiano et la question agraire.

(39) J. Gh. Duca : J.C. Bratiano et la question agraire, p.16.

(40) *Romanul*, 11 avril 1864, 5 colonne.

taient en retraite ou proposaient des réformes insuffisantes dans tous les moments décisifs que cette question engageait. Si Michel Kogalniceano n'avait pas existé, le Prince Couza n'aurait pas eu l'appui nécessaire pour imposer les réformes qui ont marqué un point de départ cardinal, dans l'orientation de la démocratie roumaine. Les libéraux n'étaient alors engagés que dans la « monstrueuse coalition ».

Déjà, les explications du fameux conservateur Barbou Catargi, données en 1862 lors de la démission de Brătianu de l'Assemblée, au moment de la discussion du problème agraire, étaient révélatrices. Le Parti libéral, nombre de fois par des considérations de moment, a renoncé à la lutte de la vraie démocratie par intérêt ou par incompréhension fondamentale des réformes qui devaient assurer l'efficacité de la bourgeoisie, comme de la démocratie entière. Il en a profité en tant que parti, mais c'est le pays qui n'en a pas toujours profité.

Tout est de savoir qu'à la suite du projet Kogalniceano, le gouvernement a reçu un vote de blâme. Il avait, d'ailleurs, donné une démission qui n'avait pas été reçue par le Prince. Reprenant haleine, le ministre Kogalniceano présente alors à la Chambre, le 2 mai 1864, un projet de modification de la loi électorale. L'Assemblée devait se dissoudre d'elle-même et, par la nouvelle loi électorale, une plus large participation du pays à l'Assemblée assurerait, par la suite, la réforme agraire.

L'Assemblée refusa la dissolution.

N'ayant plus de moyens légaux à sa disposition pour imposer ces réformes, *le Prince Couza, aidé par Kogalniceano, fut contraint au coup d'Etat*. On présentera, par la suite, l'analyse du statut de ce coup d'Etat organisant, entre autres, le régime représentatif en Roumanie.

Paragraphe II. — *Le Statut de 1864 et la réforme électorale*

Après la dissolution de la Chambre, on procéda à un plébiscite pour la réforme de la Constitution.

Comme l'ancienne loi électorale faisait partie de la Convention de Paris, il fallait renverser la Convention, pour pouvoir en introduire une nouvelle. Chose qui fut accom-

plie, car l'Acte Additionnel du Statut de Couza prévoyait une véritable autonomie. Les Puissances reconnaissaient que « Les Principautés pouvaient modifier dorénavant et changer les lois qui regardent leur administration intérieure, avec le concours légal de tous les pouvoirs de l'Etat et sans une intervention du dehors, exceptant bien entendu les rapports entre les Principautés et l'empire Ottoman » (41).

Le résultat du plébiscite fut : 683.928 voix pour, 1.307 voix contre et 52.232 abstentions. Le vote était donc favorable au Statut. C'est le sort de tous les plébiscites.

A côté de la Chambre, le Statut prévoyait aussi un Sénat. Mais le Sénat ne réalisait pas le régime représentatif, car il était, dans sa grande majorité, nommé par le Prince.

En ce qui concerne l'Assemblée, il y avait deux collèges à deux catégories d'électeurs chacun : électeurs primaires et électeurs directs. La condition principale de ces électeurs était toujours le cens. Mais le cens était abaissé par rapport aux Constitutions antérieures, ce qui permettait (d'autant plus qu'on expropriait en grande partie les domaines des boyards en faveur des paysans) une plus large participation au vote. Le Statut était inspiré par la Constitution italienne, par le « Statuto » de 1848, et adapté, corrigé en certains endroits par l'esprit pratique de Kogalniceano (42).

L'article 2 du Statut prévoyait que « le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Prince, la Chambre et le Sénat » (43).

L'initiative de la loi appartient au Prince (système de la Charte de 1814, de la Constitution de l'an VIII et de la Constitution de 1852).

Le Prince prépare les lois, avec le concours du Conseil d'Etat, et les soumet aux Assemblées pour les voter. Le Président de la Chambre est nommé par le Prince (art. 4) et le reste du bureau est désigné par l'Assemblée elle-même (art. 6 du Statut, art. 43 Statut italien). La Chambre vote toutes sortes de lois. Elle vote et propose les amendements

(41) Affaires étrangères. Documents diplomatiques, 1865, p. 93.

(42) Iorga, *op. cit.*, p. 24.

(43) Basile Kogalniceano ; 2 mai 1864, Actes et Documents.

au budget, qui ne devient définitif que par l'approbation de la Chambre (art. 6).

La Chambre était composée de 160 députés. Chaque député représentait 25.000 âmes. A l'exemple du « Statuto » italien, le mandat des députés était représentatif et non impératif.

Une loi électorale était annexée au Statut. Ainsi que le Statuto italien de 1848 (art. 39) qui admettait le même principe, la loi organisait la répartition des électeurs en collèges qui envoyaient à la Chambre deux catégories de députés : les députés des villes et les députés des districts. A leur tour, chacun de ces deux collèges se composait : d'électeurs primaires de ville ou de district, et d'électeurs directs de ville ou de district.

1° Quant aux conditions de cens, les électeurs primaires devaient payer :

a) Un impôt de 80 lei dans les villes de 3.000 à 15.000 habitants ;

b) Un impôt de 150 lei dans les villes plus importantes ;

c) Les paysans devaient payer un impôt de 48 lei ;

d) Les commerçants devaient être patentaires jusqu'à la 5^e classe inclusivement. Telles étaient les conditions de cens minime pour participer en qualité d'électeur primaire aux élections générales, selon la loi électorale du Statut de 1864.

Toutes les catégories de citoyens pouvaient se réunir au vote pour les élections primaires : les paysans, les artisans, les commerçants, comme bien d'autres habitants des villes, n'ayant pas une fortune leur permettant d'être électeurs directs. Il faut ajouter que la proportion dans laquelle ces Assemblées désignaient les électeurs directs, était d'un centième. On dit : « Ces Assemblées » car la loi répartira toutes les communes dans des circonscriptions électorales (art. 9, 3^e alinéa). A l'intérieur de chaque circonscription électorale, les communes ayant une centaine d'électeurs primaires désigneront un électeur direct, les communes ayant 200 électeurs primaires désigneront deux électeurs directs et ainsi de suite, le

nombre d'électeurs directs désignés s'augmentant par chaque centaine d'électeurs primaires (art. 9). Cette manière de voter, cette hiérarchie surtout, rappelle le système de la Constitution du 3 septembre 1791 où les Assemblées primaires, par canton, choisissaient un centième d'entre eux, qui se groupaient après, dans les Assemblées électorales en tant qu'électeurs directs.

Les conditions du cens étaient bien plus dures en Roumanie que dans les Constitutions françaises à vote indirect. Ainsi, dans la Constitution du 3 septembre 1791, comme dans la Constitution de l'an III, on ne demandait que de payer un impôt égal à trois journées de travail. La journée de travail étant calculée entre cinquante centimes et un franc cinquante, l'impôt électoral variait entre 1 fr. 50 et 4 fr. 50. Il avait été fixé, de par la suite, à 1 fr. 50. En Roumanie, on devait payer un impôt qui allait de 48 lei jusqu'à 150 lei. Les conditions étaient inégales.

2° Les électeurs directs devaient payer dans la Commune respective, au moins « 4 Galbeni » (1.200 francs). Le cens électoral, dans le Statuto italien, était de 40 livres de contributions directes (44). Toujours d'après le « Statuto », les industriels et les commerçants devaient, pour pouvoir voter, payer un loyer de 200-600 livres par an, selon les localités où ils se trouvaient.

De même, la qualité d'électeur était obtenue par tout citoyen qui possédait 600 livres de rente sur l'Etat.

En France, le cens électoral s'élevait, d'après la Constitution du 3 septembre 1791, jusqu'au maximum de 600 fr. et d'après la Constitution de l'an III jusqu'au maximum de 300 francs. La Charte de 1814 prévoyait toujours pour les électeurs 300 francs de contributions directes, comme cens électoral, tandis que sous le régime de la Monarchie de Juillet, le cens électoral ne dépassait pas 200 francs.

On peut donc se rendre plus ou moins compte des conditions du cens en Roumanie. D'autant plus qu'en Roumanie, on était loin d'égaliser (on parle du peuple) le niveau de richesse

(44) Laferrière. Les Constitutions de l'Europe et de l'Amérique. Le Statuto Italien, 1848, p. 514.

des pays occidentaux. *Beaucoup moins de citoyens* pouvaient payer le cens *pour participer aux élections*. La réforme électorale du Prince Couza ne constituait un progrès que par rapport aux lois électorales antérieures en Roumanie, non par rapport aux Pays Occidentaux et moins encore par rapport au Régime Représentatif pur.

3° Les éligibles devaient avoir, à leur tour, un revenu de 2.400 francs. Mais il n'y avait pas que des conditions de cens. Il y en avait bien d'autres.

Ainsi, sont *électeurs primaires* tous ceux qui sont aussi électeurs aux Conseils municipaux, de par la loi communale (art 2). La condition d'âge était de 25 ans (art. 3, deuxième alinéa). Même condition que dans le « Statuto » italien.

A l'exemple du « Statuto » italien, on demandait aussi de jouir de ses droits civils et politiques.

Une différence, maintenant, pour le critérium de la Nationalité. En Roumanie, il fallait être né Roumain ou naturalisé Roumain, tandis qu'en Italie le Statuto de 1848 appliquait le « *jus soli* ». Il suffisait d'être né sur le territoire italien. Mêmes conditions pour les *électeurs directs*. Il fallait, en plus, savoir lire et écrire, chose demandée naturellement par le Statuto italien aussi. Là, tous les électeurs n'étaient que directs. Il faut ajouter que personne ne pouvait être électeur direct, selon le Statut du Prince Couza, que dans son district (art. 3). Il suffisait que les professeurs, les docteurs, les architectes, les avocats, les ingénieurs, réunissent ces conditions, car ils étaient tous exemptés de cens. Les mêmes conditions s'appliquaient aussi en Italie où, à côté des professions libérales, les fonctionnaires civils et militaires, les membres des Académies, des Chambres d'Agriculture et de Commerce jouissaient du même privilège. Ne pouvaient pas être électeurs :

- a) Les personnes soumises à une protection étrangère ;
- b) Les domestiques ;
- c) Les interdits ;
- d) Les faillis non réhabilités ;
- e) Les condamnés aux peines afflictives et infamantes (art. 4). Mêmes incapacités dans le « Statuto » italien de 1848.

Conditions d'éligibilité (art. 8).

- a) Il fallait être Roumain ou naturalisé ;
- b) Avoir le droit d'électeur dans une commune rurale ou urbaine (le Statuto de 1848 prévoyait aussi cette condition) ;
- c) Avoir l'âge de 30 ans (même condition dans le Statuto italien) ;
- d) Savoir lire et écrire.

Les listes des électeurs primaires sont permanentes au cours de l'année. Les listes des électeurs directs sont formées à l'occasion de toute élection générale ou partielle (art. 11).

Le domicile politique est le domicile réel, c'est-à-dire le lieu où on paye les contributions directes. Sauf en cas de domicile forcé. Tous les électeurs directs se réunissent en un seul collège, au siège de la Préfecture. S'ils sont plus de 300, ils sont divisés en sections. Le vote est secret pour les électeurs directs (art. 15), mais il n'est pas secret pour les électeurs primaires. Le « Statuto » italien, ne prévoyant pas d'électeurs primaires, le vote était toujours direct. Les électeurs seront convoqués trois semaines avant les élections. Lors du vote, ils désignent le bureau des élections (article 16) (en Italie, le collège ou la section électorale désignaient aussi le bureau électoral). Le Président de bureau fait connaître, à tout le monde, le nom des candidats. Chaque électeur, en ordre alphabétique, met son vote ensuite dans une urne (art. 18).

Au dépouillement de scrutin, chaque vote est ouvert devant l'assistance et noté par les secrétaires du bureau d'élection. Le résultat général est proclamé par le Président (article 20). Bien entendu, la police de l'urne est assurée par les assistants délégués ou par les sceaux des électeurs posés dessus.

Il y a deux tours de scrutin. Au premier tour, on demande la majorité absolue (art. 22). Si on ne la réunit pas, on procède à un second tour. La majorité relative suffit cette fois-ci (article 22, al. 2). En cas de parité de vote, on tire au sort. Les contestations sur la qualité d'électeur sont du ressort du tri-

bunal respectif et si l'arrêt est cassé, un tribunal est désigné par la Cour de Cassation (art. 23).

Si un député est élu par plusieurs collèges, il doit opter dans les huit jours. En cas contraire, l'Assemblée procédera au tirage au sort pour déterminer lequel des collèges sera représenté par le député en question (art. 24).

Il y a ensuite, dans la loi électorale de 1864, une série de dispositions se référant aux incompatibilités du mandat de député avec certaines fonctions : fonctions de ministre, de membres de la Cour de Cassation, de procureurs auprès des Cours et Tribunaux, de directeurs et chefs de sections auprès de certains ministères et préfectures, de préfets et sous-préfets, de chefs ou de commissaires de police, de militaires actifs. Le Président et les membres de Tribunaux ont une incompétence relative, réduite seulement aux districts où ils exercent leurs fonctions (art. 26). Selon le « Statuto » italien, il y avait incompatibilité entre le mandat de député et l'exercice de toute fonction salariée. Il y avait, pourtant, des exceptions : les ministres, les hauts magistrats du Conseil d'Etat, des Cours de Cassation et d'Appel, les membres des Conseils supérieurs de l'Instruction publique et de la Santé, les officiers supérieurs n'étaient frappés que d'une incompatibilité relative. Ils ne pouvaient pourtant pas excéder le cinquième du nombre total des députés.

La loi électorale du Statut de 1864 prévoit aussi la déchéance de l'Assemblée pour tout député qui perdrait une seule des conditions d'éligibilité. Elle contient aussi des dispositions se référant à la police des élections pour assurer la liberté du vote et l'impartialité de l'élection.

La loi prévoit des peines qui vont de l'amende jusqu'à la prison. Ainsi, elle punit les faux aux inscriptions sur les listes électorales, comme les faux au dépouillement du scrutin, ceux qui ont vendu ou acheté des votes, ceux qui ont employé des voies de fait, de pressions et de menaces, le port d'armes, les démonstrations agressives au local du vote. On veut assurer la liberté des élections pour que la Souveraineté populaire s'exerce pleinement.

Les intentions sont excellentes, mais on peut facilement s'imaginer ce que ces dispositions pouvaient devenir avec les premiers citoyens de la démocratie roumaine. Jugeant la do-

cilité des élus, fiers représentants du peuple, inviolables et cousins de leurs collègues anglais ou français, on peut se rendre compte aussi de la docilité des électeurs. Ils se prêtaient, en effet, à tout l'arsenal électoral, aux menaces, aux pressions, aux abus, aux suggestions, aux persuasions et aux insinuations des candidats ou de leurs partisans.

Au point de vue pratique, en tant que vraie participation ou affirmation du peuple aux élections, le principe de la liberté ou de la représentation consciente échoue. Les élus pourront ne pas être, en principe, les plus honnêtes, mais les plus rusés, car il n'y aura personne pour leur résister. La liberté n'était qu'un principe et bien moins une réalité. C'est le revers de la médaille qui s'applique d'ailleurs à toute société surprise par les événements devant lesquels elle peut s'adapter pour la forme, mais dont les formes ne peuvent pas couvrir, de leur apparence, les vices de fond guérissables uniquement par le temps et l'éducation. On était dans la bonne voie, mais étant donné la réalité sociale sur laquelle venaient s'appliquer des principes gagnés par des sociétés plus avancées, on allait souffrir longtemps encore de leur manque d'efficacité.

Le Sénat.

Le Sénat du Statut de 1864 ne réalisait pas le régime représentatif. Il n'était même pas à base d'élection. Il était une copie presque fidèle du Sénat italien de 1848. Les différences n'en sont que de détail. Ainsi l'article 7 du Statut de 1864 prévoyait des membres de droit et des membres nommés par le Prince (45) :

« Le Corps pondérateur se compose de l'évêque métropolitain du pays, des évêques, du premier président de la Cour de cassation, du plus ancien des généraux actifs de l'armée et de 64 membres nommés par le Prince, la moitié nommés selon leurs mérites et l'autre moitié parmi les membres des conseils de district, un pour chaque district. » Le Sénat Italien de 1848 avait la même structure. L'art. 33 du « Sta-

(45) Basile Kogalniceano. Actes et documents relatifs au 2 mai 1864.

tuto » (46) disait que « le Sénat est composé de membres nommés à vie par le Roi, en nombre illimité, ayant l'âge de 40 ans accomplis et choisis dans les catégories suivantes » :

Les Archevêques et évêques d'Etat, le Président de la Chambre des Députés, les députés à trois législatures ou à six années d'exercice, les Ministres d'Etat, les Ambassadeurs ou Envoyés extraordinaires, l'Avocat général et le Procureur auprès de la Cour de Cassation, les Cours d'Appel et de Comptes, les Conseillers d'Etat, les Intendants généraux, les membres de l'Académie des Sciences, les hommes de mérite ou ceux qui ont rendu des services à la Patrie. Font encore partie, de par leur richesse, ceux qui paient un impôt de 3.000 livres par an. C'est un grand choix, chose qu'on ne trouvait pas dans le statut de 1864 qui fixait la composition du Sénat, d'après des critères limités. Comme on le signalait, déjà, les différences ne sont que de détail et de proportion. La structure est pareille. Ainsi :

1° On ne procède pas aux élections. Le Sénat n'est pas constitué à base de régime représentatif.

2° Le choix des sénateurs se faisait d'après deux larges critères. Les membres de droit et les membres nommés par le Prince. Selon l'article 34 du Statuto Italien, les Princes et la famille royale y entraient de droit. La proportion des membres de droit est moindre que dans le Statut de 1864.

Les différences entre les deux Statuts se font remarquer. L'article 35 du Statut italien disait que le Roi nommait le Président et le vice-président du Sénat. L'article 11 du Statut de 1864 ne laissait pas la faculté au Prince de désigner le Président du Sénat, car le Sénat était présidé de droit par l'Evêque métropolitain. Ce n'étaient que les deux vice-présidents qui étaient nommés par le Prince. D'après le Statut italien, le nombre des sénateurs était illimité. Selon le statut de 1864, en dehors des membres de droit que la loi énumérait d'une manière limitative, le Prince ne pouvait choisir que 64 sénateurs. Le Statut italien spécifiait que les sénateurs étaient nommés à vie. L'article 8 du statut de 1864 disait : « Ils se re-

(46) Laferrière. Les Constitutions d'Europe et d'Amérique, Le Statuto Italien de 1848.

nouvellement de deux en deux ans par un tiers. Il s'agissait naturellement uniquement des sénateurs nommés par le Prince. D'ailleurs ils pouvaient être nommés de nouveau et tant que cela plaisait au Prince.

Les ministres devaient être choisis par le Prince, dans le Statut italien, parce qu'ils étaient désignés par la loi, mais ils n'ont pas une voix délibérative dans le Sénat roumain, d'après le statut de 1864, que s'ils y sont membres.

L'article 11 du Statut leur permettait pourtant l'accès au Sénat. Ils pouvaient aussi être entendus sur toutes les questions.

Le Sénat se conduisait d'après les mêmes règles que la Chambre, pour la durée des sessions, leur prorogation, la date de convocation. Les séances étaient publiques, sauf demande contraire d'un tiers des sénateurs.

Il peut faire des propositions au Prince pour toute amélioration possible dans l'administration. Si le Prince le trouve nécessaire, il soumet toute proposition au Conseil d'État pour qu'on la transforme en projet de loi (art. 12). Le Corps Pondérateur reçoit des pétitions (art. 15). Le Sénat veille à la constitutionnalité des lois (art. 12) comme le Sénat de l'An VIII et le Sénat de la Constitution de 1852. Toute loi ne devient définitive que par le vote du Sénat. En cas de conflit, on envoie en étude le projet au Conseil d'État. On le voit, le Sénat avait de très grandes attributions. Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'était pas une des moindres. Cette fonction avait été détenue sous le régime de la Convention de 1858, par la Commission Centrale.

Le Prince trouvait dans le Sénat un instrument, un appui dont le concours était précieux dans la réforme de l'État. Le Sénat devait, dans les intentions du Prince, garder et défendre les institutions créées par le Statut. Dans sa structure, le Sénat de 1864 ressemblait beaucoup au Sénat de la Constitution de l'An VIII et à celui de la Constitution de 1852. Car les membres du Sénat de la Constitution de 1852 étaient toujours nommés par l'Empereur et pour toute la vie. Il existe pourtant une grande différence : le Sénat de 1852 n'avait même pas le caractère d'une Assemblée législative : « Il ne s'agit plus d'une Assemblée qui, comme la Chambre des Pairs

de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, va recommencer, à quelques jours d'intervalle, les débats qui ont eu lieu devant la Chambre populaire », disait Louis-Napoléon (47), en proclamant la Constitution. Le Sénat de 1852 n'avait que le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Ainsi, dans la Constitution de l'an VIII, le Sénat avait la prétention de se recruter par lui-même, par cooptation. Il n'était, en fait, que sous le contrôle, et pire, dans la main de l'Empereur. Il a, d'ailleurs, toujours trop faiblement réagi. Les collèges électoraux pour le Sénat étaient composés d'après le sénatus-consulte du 16 Thermidor an X, d'hommes riches et d'hommes nommés par l'Empereur. Il présentait des candidats pour les places vacantes dont l'Empereur choisissait en fin de compte, ceux qui devaient les occuper.

Il n'y a pas de doute, le Sénat du Statut de 1864 portait l'empreinte césarienne. On a jeté au Statut cette épithète, lors de la Constituante de 1866 (48), car il donnait une base légale à l'absolutisme (49). C'était peut-être vrai dans une certaine mesure. Il y avait, ainsi, des limitations à la fonction législative par le pouvoir exécutif. Le Président de la Chambre était choisi par le Prince. Le Prince seul avait l'initiative des Lois (système pratiqué aussi par la Charte de 1814, qui n'était pas dictatoriale, ou d'une manière indirecte par le régime de l'an VIII, quand le Conseil d'Etat, nommé par l'Empereur, avait seul l'initiative des lois. Le Conseil d'Etat du Statut de 1864 ne faisait que les préparer).

Mais il n'en était pas moins vrai que le Statut de Couza avait été le seul à ouvrir la voie à toutes les grandes réformes démocratiques. Il avait été le seul à réaliser, si peu que cela ait été, au début, le Régime représentatif en Roumanie. Ainsi la Chambre n'était plus l'expression des classes sociales luttant séparées, à cloisons étanches. Elle était l'expression de la Nation. Le corps électoral n'était plus divisé par collèges de classes ou de professions, comme en 1848 lors du projet de

(47) J. Barthélemy. Précis de Droit Constitutionnel, p. 109.

(48) J. Macovei. Le régime électoral de la Représentation nationale en Roumanie, p. 17.

(49) Ibid., op. cit., p. 18.

Kogalniceano, comme dans les deux premiers projets valaques de 1848, comme autour des Divans *ad hoc*.

Le cens existait toujours, mais il était moindre qu'en 1858. De l'abaissement du cens, s'imposait comme une conclusion naturelle, l'élargissement des collèges, l'élargissement du droit de la participation aux urnes, le commencement de la démocratie.

Chose curieuse pour une Constitution dictatoriale, la vie publique roumaine offrait, avec le Statut de Couza, l'aspect d'un régime à une plus large représentation. D'un régime électoral hautement censitaire et étroit, on passait à une Chambre où la majorité des députés était composée d'inconnus.



Le Statut du Prince Couza, toujours dans la ligne des réformes démocratiques, ne fut pas sans effet dans les solutions qu'attendait de lui le problème agraire.

Il l'avait résolu, en donnant aux paysans, en pleine propriété, une partie des terres des boyards expropriés. Avant le Statut, le paysan n'était usufruitaire sur les terres qu'il travaillait, que dans le sens figuré du mot. Il était plutôt co-propriétaire, mais sans le droit de sortir de l'indivision. Il n'était pas usufruitaire, car son droit n'était pas limité à un certain temps et il ne s'éteignait pas avec la vie du possesseur. Il passait à ses successeurs (50).

« Ce droit était réel, il n'était pas personnel » (51).

Il y avait, en réalité, deux propriétaires héréditaires : le propriétaire nominal et le paysan possesseur » (52).

En 1864, on a donné une quote-part déterminée en pleine propriété aux paysans. On a exproprié, en conséquence, les boyards, mais on a aussi exproprié les paysans des droits expectatifs pour leur descendance. Ils étaient donc ré-

(50) Dissesco. Droit Constitutionnel, p. 870.

(51) Basile Boeresco. La Roumanie après le Traité de Paris. 30 mars 1856 ; Dissesco, op. cit., p. 870.

(52) Nicolas Balcesco. Questions éconóm. des princip. danubien.

duits à la pleine propriété d'une petite parcelle, eux et leurs enfants. Mais en dehors du fait que la terre, qui leur était attribuée, n'était pas suffisamment grande, elle risquait de se partager à l'infini par successions, mariages et contrats. Les paysans avaient la pleine propriété de leur morceau de terre, mais ils étaient moins assurés, par le morcellement de leurs propriétés, pour les générations futures, que sous le Règlement Organique, quand ils avaient un droit de jouissance sur la terre du boyard, mais avec l'obligation pour les boyards d'étendre cette jouissance aux nouvelles familles issues de la descendance des paysans. On n'avait pas pris les deux garanties, indispensables à cette réforme, pour empêcher l'émiettement de la propriété : à voir l'inaliénabilité suivie de la clause de l'indivisibilité (53). Si on a pris la première, on n'a pas pris la seconde. Kogalniceano et Couza n'étaient pas sans remarquer les défauts de la réforme. Mais à cette époque, on n'avait pas le courage de faire mieux, d'opérer une expropriation générale avec la création d'une propriété moyenne, seule la plus utile à la démocratie et à la prospérité économique.

Malgré les lois nouvelles du Statut, du fait que les réformes n'étaient pas radicales, le Privilège n'allait pas mourir, car il ne pouvait mourir qu'avec le vote direct et universel avec l'expropriation universelle, avec l'abolition du cens. Le principe du Régime représentatif ne faisait que commencer à s'appliquer. On introduisait à peine les paysans dans la vie publique.

Ce n'était qu'un début. Le cens, lors du Statut de 1864, n'était plus si élevé qu'auparavant, les professions libérales en étaient exemptées, on avait exproprié pour une assez bonne part la grande propriété, les paysans participaient eux aussi au vote. C'était tout de même quelque chose. Le vote était indirect, le cens existait encore, l'expropriation n'était pas complète ou efficace, le vote n'était pas universel, mais ce ne fut pas moins un grand coup porté au privilège. Et encore, dans la société Roumaine, la réalisation du principe courait de grands dangers. Ainsi, non seulement les électeurs étaient à la discrétion de toutes les influences, mais aussi la Cham-

(53) Dissesco. op. cit., p. 871.

bre, composée d'hommes nouveaux et sans expérience politique, menaçait d'être plus tard une pâte docile à la main des meneurs politiques. Depuis la nouvelle loi électorale, la Chambre avait une nouvelle configuration. Des 160 députés, il n'y avait qu'une minorité ayant appartenu aux législatures antérieures.

On reconnaissait à ces nouveaux députés, au moins l'honnêteté et le patriotisme. Pour le reste, on ne pouvait avoir que des critiques à leur égard. Pour leurs qualités de parlementaires, le député Aricesco (54) remarquait que cinq à peine d'entre eux pouvaient parler en public. On leur reprochait de favoriser un gouvernement arbitraire, de s'intimider devant les ministres et de se laisser manœuvrer par eux. Et ce n'était pas par discipline, c'était par manque de personnalité. Aujourd'hui encore, à ce point de vue, le Parlement Roumain présente ce grand défaut.

« Les 20 paysans de l'Assemblée ne font que compromettre leur classe et ne peuvent pas servir le gouvernement », concluait un journal de l'époque (55).

Les députés manquaient de désinvolture et pour parler il fallait qu'ils soient encouragés par les ministres. Ils votaient tout ce que le gouvernement leur disait, au point que le député Tell, ancien ministre et actuel parlementaire, disait : « qu'il n'avait jamais vu dans aucun règlement que la Chambre puisse voter uniquement lorsque le Gouvernement accepte une opinion » (56).

Le principe du régime représentatif était réalisé en partie, certes, mais quant à son efficacité pratique, c'était maintenant qu'apparaissaient les inconvénients de l'inculture, du bas niveau intellectuel, ou de l'inexpérience à la vie publique. C'était que par des réformes isolées non imposées par l'évolution sociale, par le sentiment de cité, comme par le sentiment de la dignité humaine, apanage de la civilisation, on ne pouvait pas masquer le fond des choses. Oui ! le principe se réalisait, mais il allait souffrir de son divorce avec la

(54) Xenopol, II, op. cit., p. 465.

(55) Concordia, 28 janvier 1865.

(56) Monit. Officiel, 21-1-1865.

réalité. On proclamera la souveraineté nationale, mais une nation sans citoyens et donc sans souveraineté sera dominée ou réduite à rien, dans la masse, comme au parlement, par quelques hommes influents ou par le gouvernement, malgré toutes les garanties constitutionnelles.

Elle n'aura pas de voix pour se faire entendre ou obéir. Ces messieurs n'auront pas la crainte des réactions de l'opinion publique. L'arbitraire et l'éternelle minorité agissante auront dorénavant, tout au plus, par le droit de vote, par les votants ou par les Chambres dociles, les justifications constitutionnelles qui pourraient, par leur virtualité, satisfaire le peuple d'avoir une liberté, une souveraineté et une constitution.

Le peuple sera loin de constituer la garantie de la loi contre l'arbitraire. C'est que l'esprit civique est chose plus difficile que la Constitution. Il n'appartenait qu'au temps de rendre parfaites les réformes devant lesquelles les hommes devaient rester impuissants.

A l'époque, la minorité des vieux parlementaires, comme Aricesco et Tell, ne tarda pas à montrer les défauts de la nouvelle Chambre qui était laissée à la discrétion de l'exécutif, sans réaction possible contre un éventuel pouvoir exécutif confié à des hommes incapables. Tell et Aricesco envoient même leurs démissions en se plaignant qu'on n'avait pas reproduit exactement leurs discours dans les procès-verbaux. On se plaignait de Kogalniceano. Il conduisait les débats « comme un pédagogue sévère conduit ses enfants ». Le Prince Couza, pour ne pas indisposer une Assemblée qui lui était favorable, sacrifie le ministère Kogalniceano. Même attitude du ministère Boziano envers la Chambre. Gh. Vernesco, le ministre de la justice, dépasse, dans une apostrophe qu'il adressait au député Christian Tell, les limites de l'honorabilité d'un Corps législatif. Le ministère est renversé, celui-là aussi pour ne pas indisposer la Chambre.

Les journaux étrangers, tel que *le Temps* du 26 décembre 1864, qui reproduisaient les réactions des boyards dont ils étaient influencés, écrivaient (57 « qu'il était indifférent

s'il y avait de par le Statut un droit électoral plus ou moins large, parce que de toute façon par l'actuelle participation à la Chambre, les mandataires n'auraient pas d'influence sur les lois à voter et sur les affaires publiques. »

Plus tard, sous le règne des partis politiques, cela ne devait pas être autrement. On avait encore aujourd'hui une grande chance, car l'autorité était doublée du caractère et d'un grand amour pour les intérêts généraux de la communauté des citoyens.

Pourtant, on le voit, l'opposition était trop grande, au milieu de ces événements, le Prince Couza ne pouvait pas contenter ceux qui confondaient les intérêts du pays avec les intérêts du parti et en particulier avec le leur. Il dut être sacrifié. On le fit abdiquer le 11 février 1866, à la suite d'un complot qui n'était pas celui du pays. Mais le chemin qu'il avait tracé devait rester et s'imposer même à ceux qui devaient le remplacer. La Lieutenance princière, qui avait gouverné le pays jusqu'à l'avènement du Roi Charles I^{er}, n'allait pas toucher à ses réformes, et même la Constitution, base de la Roumanie moderne, même la Constitution de 1866, devait tirer dans bien de ses éléments, comme dans certaines réformes qu'elle maintenait, son fondement, son esprit, du Statut du Prince Couza. On rendait, ainsi, aux actes, l'hommage qui avait été refusé à l'homme. Et la Roumanie, puisqu'elle ne pouvait plus marcher en arrière, il ne lui restait qu'à essayer de préparer la voie de l'avenir. On verra si cet avenir pouvait engager la confiance.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE REGIME REPRESENTATIF ET LA CONSTITUTION MODERNE DE 1866

Paragraphe Premier. — *Aspects du problème.*

Après que le 10 mai 1866, le futur Roi Carol I^{er} de Hohenzollern eut déposé le serment devant l'Assemblée Constituante, la nouvelle Constitution recevait la sanction du Prince, le 30 juin 1866, pour être publiée dans les premiers jours du mois suivant. Le projet avait été conçu par le Conseil d'Etat et envoyé à la Constituante. Le texte voté contenait 8 titres et 133 articles. La Constitution était « un vêtement de beaucoup trop large par rapport à l'état de notre civilisation » (1). Cela, quant à l'organisation formelle.

L'ensemble était hybride, car, d'une part, elle contenait et proclamait toutes les libertés bourgeoises pour cacher d'autre part un fond social quasi féodal. La liberté, la démocratie, le progrès, n'étaient que dans les salons. Le Régime représentatif n'était invoqué que dans les débats préliminaires. Le Régime censitaire et la division de la masse électorale en collèges rendaient impossible la participation des classes sociales à la Chambre, selon de justes proportions.

Le Régime représentatif se trouvait empêché de ce fait,

(1) P. Negulesco. Cours de Droit Constitutionnel, p. 221.

dans sa réalisation, dans son organisation pratique. D'autre part, par les lois des conventions agricoles, on renforçait l'état d'asservissement des paysans. On ne voulait pas finir avec le passé, détruire les anciens liens de servage, assurer une autre fonction au paysan travailleur. Dans le nouveau procès du capitalisme naissant, le servage se maintenait sous une autre forme, sous la forme des libertés constitutionnelles. C'était la farce du compromis. La liberté et la démocratie se sont butées contre la réalité sociale roumaine.

C'était l'époque de la proclamation des grands principes libéraux, face à un peuple qui ne savait pas apprécier leur existence, parce qu'au fond il était maintenu dans l'infériorité économique et politique. Certes on parlait du régime représentatif, mais on le comprenait comme le droit de vote de tous les Roumains qui peuvent payer le cens.

Une Constitution sans la réforme agraire, et sans le vote universel, ne devait pas être au point de vue démocratique la Constitution du progrès. Une Constitution bourgeoise ne peut être que l'expression d'une classe bourgeoise et d'une économie bourgeoise. Une Constitution bourgeoise calquée sur une économie primitive agraire, ne profitant pas au peuple, servait, en fait, en tant qu'instrument démocratique, surtout à la classe privilégiée qui entendait user des anciens avantages, en échange de la concession de quelques libertés inscrites mais non dangereuses. On couvrait la misère de l'exploitation et du servage par des phrases qui saluaient le progrès, la démocratie, la légalité. Dans la nouvelle Roumanie, chaque principe pouvait s'installer à son aise, pourvu qu'il ne touche pas aux droits acquis. La Constitution de 1866 inspirée par le Statut de 1864 *était pourtant au point de vue formel* presque la reproduction fidèle de la plus moderne Constitution d'Europe, à cette époque la Constitution de Belgique de 1831. Cette dernière était l'expression d'une classe bourgeoise réelle, d'une conscience civique, d'une mentalité occidentale. C'est pour cela que, dans la lettre, la Constitution de 1866 présentait deux caractères saillants. *Elle était une Constitution formelle*, parce qu'en Roumanie où il n'y avait pas de bourgeoisie, *elle voulait être une Constitution bourgeoise*.

1° *Elle était une Constitution formelle.*

La tendance de l'époque vers l'occidentalisation se traduisait dans l'esprit des agitateurs par le besoin de grands mots.

« Roumains ! En moins de deux mois, vous avez vécu plus de deux siècles ! Vous, à peine nés d'hier à la vie de la liberté, vous êtes devenus les professeurs du monde civilisé ! Depuis des centaines d'années, la vieille Europe s'agite à trouver la mesure de la liberté qui convient aux peuples et vous lui avez enseigné, que seulement l'entière liberté peut donner l'ordre, la force et la fécondité d'un peuple. Votre belle révolution (la chute du Prince Couza) a forcé l'admiration du monde. L'Europe, émerveillée par la sagesse de votre patriotisme, a suspendu ses travaux (on aurait pu dire son cours) et attend tout de vous, de vous seuls, peuple élu de l'Humanité entière, gémissante de douleur et palpitante d'espoir. » (2).

Laissons l'Europe palpiter d'espoir et constatons, d'abord, sur quelle honteuse superficialité venait de s'appliquer la Constitution ultra-libérale de Belgique, avec ses principes et la mentalité que supposaient ses réformes.

En 1857, lors d'un voyage en Valachie, Ferdinand Lassalle écrivait à la Comtesse de Hatzfeld (3) ses impressions sur l'état général du pays, « sur les contrastes de cette civilisation, née au milieu d'un état de barbarie, à qui manquait une évolution propre, surgie des nécessités intérieures ».

Il continuait, en disant que : « l'ambition des boyards était de jouir des dernières conquêtes de la civilisation, sans qu'ils pensent à élever, en même temps, l'état de leur peuple. Ainsi, ce qui, chez nous, est un résultat harmonieux d'un développement collectif, ici, ce n'est qu'un mélange de civilisation et de barbarie flottant dans un état chaotique et primitif. »

Cet état superficiel des choses a créé une réaction im-

(2) Négulesco Paul. Droit administratif, Tome II, p. 24.

(3) Négulesco Paul. Op. cit., p. 28 ; Adeverul, 18 août 1928.

mense. Des hommes de lettres comme Carageale, Maioresco et Michel Eminesco (ce dernier dans ses articles du journal conservateur *Timpul*), des hommes de science et des juristes comme M. Jorga et Dissesco attaquèrent à temps l'esprit des « novateurs » de l'époque. Dans quelques considérations générales (4) sur la Constitution de 1866, M. Jorga disait, il y a quelques années encore : « On est arrivé ainsi à l'acte de 1866 qui a eu beaucoup de défauts parmi lesquels le premier et le plus déterminant a été celui de n'avoir jamais représenté une réalité acceptée par la conscience nationale et que, par conséquent, nous avons vécu avec une constitution formelle, mais pas avec une vraie constitution. »

Mais, c'est surtout autour de la société « Junimea » qu'on s'était groupé à dénoncer les réformes sans fond qui furent toujours la plaie mortelle du pays et qui, sous l'apparence des institutions modernes, n'ont fait que changer de décor. On avait des lois, mais on n'avait pas *le règne de la loi* (5).

Le Roi Charles I^{er} de Roumanie, jugeant sur la hâte de la génération de 1866 à adopter les systèmes politiques de l'étranger, s'exprimait dans une lettre du 27 janvier 1870 publiée dans *Allgemeine Augsburger Zeitung* de la manière suivante : « Ces hommes qui ont fait leur éducation politique et sociale à l'étranger, oubliant presque totalement les circonstances politiques de leur patrie, ne cherchent autre chose que d'appliquer ici les idées dont ils sont imbus là-bas, les revêtant dans des formules utopiques, sans rechercher si elles conviennent ou non au pays. C'est ainsi que le malheureux pays qui a été toujours sous le joug d'un régime despotique, est passé d'un coup et sans période intermédiaire à la plus libérale Constitution. Cette expérience faite, je crois que tout cela est un malheur d'autant plus grand que les Roumains ne peuvent pas se vanter des vertus de citoyen qu'une forme d'Etat quasi républicaine demande. »

Déjà, le plus grand ministre de l'époque Michel Kogalni-

(4) Jorga N. Hist. de la Constitution Roumaine, 23 conférences organisées par l'Institut social Roumain, p. 24.

(5) Negulesco P., op. cit., p. 30.

ceano dénonçait lors d'un discours en 1863 le danger du sentimentalisme loquace en matière politique (6) :

« Comment voulez-vous nous transformer et atteindre la perfection comme avec une baguette magique, nous, à peine sortis de la boue où les abus et les vices nous ont jetés ?

Est-ce que la Révolution marche si vite ? Non ! Dans le monde moral, comme dans le monde physique, les choses ne vont pas aussi rapidement. Chaque génération a sa mission. »

On n'a pas travaillé, lors de la Constitution de 1866 avec esprit de méthode et de sagesse. On a transporté, en Roumanie, des institutions étrangères, telles quelles, oubliant la réalité sociale sur laquelle elles venaient s'appliquer. Les illusions l'ont emporté sur l'esprit d'équilibre. La Constitution et les principes devaient assurer la démocratie. Qui devra protester devant la transgression des lois constitutionnelles ? L'opinion publique ? il y en avait-il une ? Certainement non ! Quant à elle, on n'a pas pu la transporter. Elle n'était malheureusement pas un chapitre ou un paragraphe de la Constitution. En Occident, elle était l'expression d'une éducation civique et l'aspect fondamental d'une évolution, elle était un phénomène ayant sa propre force intérieure. Elle n'était ni décor, ni apparence.

Car, il doit être un rapport intime entre l'individu et la société qu'il a créé et dont, à son tour, il est l'expression, par une série de réciproques influences. Tout cet aspect, qui est fait de mille choses, s'appelle le vrai progrès de la démocratie.

C'est ce vrai progrès, fruit des efforts de toutes les générations antérieures dont un corps social subit les influences, qui détermine les actions des individus et qui défend la collectivité contre les mauvaises lois ou les mauvais législateurs.

C'était uniquement le mirage de la forme qui avait déterminé la génération de 1866 à amener dans la Roumanie paysanne la Constitution bourgeoise d'un pays occidental où cette bourgeoisie existait réellement. Il aurait fallu d'abord une organisation sérieuse basée sur les vraies réformes de l'Etat.

(6) Séance du 9 février 1863 ; *Moniteur Officiel*, n° 59, 1863 ; Cf. Negulesco, op. cit., p. 32 ; Xenopol, *Hist. des Partis polit.*, T.II.



Les libertés existaient toutes : la liberté de conscience (art. 5), la liberté individuelle, l'égalité devant les lois, *le libre exercice des droits politiques* (art. 5), la liberté de réunion (art. 5), de la presse, l'inviolabilité de la propriété (art. 19), la liberté de l'instruction, *la participation de tous les Roumains aux droits politiques*. Le député Aristide Pascal, rapporteur du Comité des délégués à la Constituante, disait : « Dans ce projet, vous trouverez la garantie qu'on donne au peuple roumain, de toutes les libertés publiques desquelles jouissent les peuples les plus libéraux de l'Europe civilisée (7).

Le rapporteur faisait pourtant, quoique d'une manière indirecte, un aveu remarquable. Il justifiait l'existence de toutes ces libertés modernes, de la manière suivante : « *Quand nous empruntons la forme de gouvernement des nations que nous envions*, si nous voulons tirer la même utilité et les mêmes avantages que nous voyons avoir été tirés par les autres, nous devons introduire cette forme de gouvernement *avec tous les accessoires* qu'on a cru indispensable et nécessaire de l'entourer. » (8).

Donc, emprunt avoué d'une Constitution ou d'une *organisation sociale* qu'on enviait, en Roumanie. Sur les libertés publiques, tout le monde était d'accord, conservateurs ou libéraux.

Il n'y avait que des voix isolées qui ne les défendaient pas, ainsi que la protestation du député Voinov rappelant qu'on avait suivi, dans le comité des délégués, l'exemple de la Constitution de Belgique, plus que toute autre Constitution, et qui terminait, en disant qu'il avait pris la parole « parce que dans une loi qui doit préparer l'avenir d'un pays, nous devons être plus jaloux de nos droits nationaux que des idées cosmopolites, idées prétendues libérales et que *pourtant l'Europe n'a admis que lorsqu'elle a été assez sûre d'être assez forte pour ne pas les craindre*. On a longtemps assassiné en

(7) Rapport d'Aristide Pascal à la Constituante, Monit. Officiel, 17 juin 1866, Séance du 16 juin 1866.

(8) Ibid., p. 587, première colonne.

France au nom de la liberté républicaine, la liberté tout court (9). En France, la liberté avait quand même amené « la Terreur ». Non pas que ces libertés n'étaient pas bonnes, mais que sans les vraies réformes sociales démocratiques, le régime représentatif et la réforme agraire, elles étaient inutiles, parce que innapplicables. Les libertés inutiles, voilà le mot ! On les prévoyait toutes dans la Constitution de 1866. La Constitution qui mettait aux prises les conservateurs et les libéraux n'était que de seconde importance. Les libéraux prétendaient rassembler les libertés dispersées à travers la Constitution, dans un seul chapitre intitulé « Des Droits naturels de l'Homme », pendentif à la Déclaration des Droits de l'Homme des Constitutions occidentales. Le député Lapati déposa, en ce sens, un amendement signé aussi par les députés : G. Adrian, Slavescio et Argyropol. L'amendement fut repoussé par le Comité des délégués. Les conservateurs avaient obtenu une majorité de 4 voix contre 3. L'amendement du député Lapati voulait donc transformer l'article 4 du projet devenu plus tard l'article 5 de la Constitution dans une déclaration qui parlera des droits naturels et imprescriptibles (10).

On ajoutait qu'aucune loi, aucun règlement ou article introduit par une loi, ne pouvait en aucun cas restreindre ces droits, ni créer des pénalités exceptionnelles en ces matières. Les droits de l'homme devaient être garantis par la Constitution.

Le conservateur Aristide Pascal montrait à la Constituante que l'expression des droits naturels était bien vague. En dehors de cela, toute énumération de ces droits semblait restrictive. Il ironisait l'incapacité des juristes de les définir et avait produit l'hilarité des députés, lorsque citant les Institutes de Justinien, qui disait que les droits naturels sont les droits communs de tous les hommes, il avait conclu qu'il s'agissait du droit de boire, de manger et de dormir. Quant à la garantie de ces droits, elle ne fait que de les compromettre aux yeux de tous (11). En vain, le libéral N. Ionesco invoquait

(9) Moniteur Officiel, 1866, p. 594, 2^e et 3^e colonnes.

(10) Monit. Offic., 22 juin 1866, Séance 20 juin 1866, p. 602, 2^e colonne.

(11) Ibid., 22 juin 1866, p. 602.

l'autorité de lord Brougham, disant que les droits sacrés inscrits dans les Constitutions des peuples devaient être immuables. Qu'il s'agissait sinon de les garantir, de les inscrire au moins sur les frontispices de la Constitution. En vain. On était contre l'expression des « Droits naturels » et contre leur garantie par la Constitution. Marzesco rappelait, en ce sens, les vains efforts de Condorcet. Malgré que ses arguments ne désarmaient pas les libéraux, Nic. Ionesco les soutenait, au nom de la civilisation. Il s'appuyait sur Sieyès et sur Royer-Collard. Quand à la seconde partie de l'amendement tenant à la garantie des droits naturels, on soutenait que ces droits n'étaient illimités. Au contraire, ils étaient limités par la Constitution même.

A côté de Nic. Ionesco, le libéral Strat faisait l'apologie de la France et du projet de la Déclaration des Droits de l'Homme de Mirabeau. La Déclaration des Droits était l'expression de la révolution philosophique du XVIII^e siècle. On reprenait, à cette occasion, une idée souvent invoquée lors de la discussion de la Déclaration des Droits de l'Homme en France, à savoir, l'idée que la Constitution est faite pour le peuple et qu'il faut qu'elle soit claire et que toutes les libertés devaient être rassemblées, à cette fin, dans un même endroit. On répondait du côté conservateur qu'il s'agissait de faire des lois positives et pas de la littérature de droit (12). Les conservateurs craignaient surtout que par la seconde partie de l'amendement (tenant à la garantie des droits imprescriptibles) « on abroge les dispositions du Code Pénal et du Code Commercial » (13). Ainsi résonnait Boeresco, malgré les protestations de l'aile gauche libérale : L'instigation à l'assassinat par la presse resterait impuni (14).

Mais les conservateurs étaient eux aussi pour les libertés publiques. Ils ne s'opposaient qu'à leur exagération.

Boeresco démasquait ceux qui sous des prétextes invraisemblables cherchaient à leur attribuer des intentions dont leur conscience était étrangère. « Ce n'était pas bien, ni pa-

(12) Le discours du Conservateur Blaremborg, p. 602.

(13) Monit. Officiel, 1866, p. 603, 2^e col.

(14) Idem, p. 603, 3^e col. ; Xenopol, Hist. des Partis Pol., p. 529.

triotique de dénoncer les conservateurs pour des ennemis des libertés publiques.' » (15).

Ils ont reconnu toutes les libertés, les inscrivant dans la Constitution. Ils ne s'opposaient pas de les reconnaître toutes, à la manière des libéraux ; il s'agissait de les organiser, d'essayer de voir si elles pourraient être garanties d'une manière pratique.

« Nous voulons des libertés qu'on peut mettre en pratique, et pas énumérer en vain des libertés qui resteront incomprises ou dangereuses dans la main du peuple », disait le Prince Stirbey (16). Il faut des garanties et non pas des libertés sur le papier. Avant d'énumérer les libertés :

« Il faut faire la différence entre toutes ces libertés et voir d'après la culture et l'état de la société respective, lesquelles on peut accorder ou desquelles on peut jouir. Car il y a une liberté d'après chaque pays : la liberté française, la liberté anglaise, la liberté italienne. »

Ce sont les citoyens et leurs réactions qui garantissent de l'existence des libertés. La Constitution ne peut rien. En effet, la Constitution ne pouvait rien.

Ainsi, malgré que l'article 12 abolissait de nouveau les privilèges, malgré que tout le monde était d'accord sur les libertés publiques et que les désaccords étaient de moindre importance, malgré qu'on se vantait de la Constitution la plus libérale, on n'avait pas trouvé le moyen de garantir les grands principes d'une manière efficace. D'autant plus qu'on n'avait pas tiré les conséquences logiques de l'admission des grandes libertés. Il n'y avait pas de régime représentatif, malgré le principe de la participation de tous les Roumains aux droits politiques.

Il n'y avait pas de liberté individuelle, ni de possibilité du libre exercice des droits politiques, parce que ces libertés n'étaient pas respectées, parce que les élections organisées en collèges censitaires allaient devenir, même avec cela, les courses de la perfidie et de la violence aux mains des gouvernementaux. On faisait sortir d'écrasantes majorités à la

(15) Moniteur Officiel, 23 juin 1866, p. 603, 2^e et 3^e colonnes.

(16) Idem, p. 603, 5^e colonne.

Chambre par des procédés inavouables. L'état de la légalité n'existait pas. On avait oublié les libertés promises, dès le lendemain. On ne s'en servait que pour spéculer, en opposition, la situation politique qui devait amener le parti respectif au pouvoir. Sitôt au gouvernement, on laissait à la charge des autres opposants de crier au nom des libertés.

Les mœurs, ces constitutions invisibles, étaient plus fortes que les Constitutions écrites. « *Parturiunt montes nascitur ridiculus mus* ». A quoi servaient tant les libertés sur le papier si les paysans devaient être écrasés sous le poids des soi-disantes conventions amiables de travail, qui en faisaient de nouveaux serfs à la disposition des boyards. Si, pauvres et spoliés, ils étaient écartés en masse du régime représentatif, « du libre exercice » de la souveraineté nationale, à cause des conditions de cens. Au lieu de s'attacher à la discussion sur un chapitre spécial des « Droits naturels et indivisibles », les progressistes de cette époque auraient mieux fait de commencer leur constitution libérale par les grandes réformes de la démocratie.

2° Une Constitution bourgeoise.

Imitant la Constitution de Belgique, la Constitution de 1866 a voulu être une Constitution bourgeoise. On s'était trompé deux fois. D'abord, parce qu'en Roumanie, il n'y avait pas une forte classe bourgeoise (on lui en exagérait l'importance). Ensuite, parce que même en préparant la bourgeoisie de demain, on ne lui assurait l'essor que par des moyens artificiels. On ne commençait pas par les vraies réformes démocratiques.

Il n'existait pas en Roumanie une classe à structure capitaliste dont les libertés en seraient l'expression. Et il est curieux même pour des hommes comme Stéphane Zelletin de le reconnaître parfois (17), quoique dans son ouvrage il attaquait (18), pour les taxer de réactionnaires, les opinions de Maioresco (19), de Xenopol (20), et surtout les opinions du

(17) Stéphane Zelletin. La Bourgeoisie Roumaine, p. 61.

(18) Idem, op. cit., p. 28-29.

(19) Titus Maioresco. Critiques, Tome I, p. 152.

(20) Xenopol. Etudes économiques, p. 235.

chef de l'école socialiste roumaine Dobrogeano-Gherea (21).

Tous ces auteurs aboutissaient, par des moyens différents, à la même conclusion : « Tandis qu'en Occident, la société moderne s'est développée en partant de l'économie bourgeoise vers la forme extérieure constitutionnelle, en Roumanie et dans les pays arriérés, ce développement s'est poursuivi en sens inverse, allant des formes extérieures à l'économie bourgeoise. » (22).

Où dans une formule condensée : Dans les pays capitalistes, les normes sociales ont été l'effet du fonds social. En Roumanie, et dans les pays arriérés qui ont dû vite s'adapter, les formes ont devancé le fond social. C'est cette thèse que Zeletin attaque en cherchant à démontrer que partout, en Occident comme en Orient, il n'y a rien eu de spécifique dans l'évolution sociale, qui se soit toujours accompli selon les lois du capitalisme. Zeletin voulait démontrer que l'évolution du fond vers la forme n'a jamais été une impérieuse nécessité. Il fournit des arguments qui touchent le paradoxe. Il prétend que la classification de certains auteurs en pays capitalistes occidentaux et pays arriérés orientaux n'est pas vraie. Il croit trouver en Marx, comme en Sombart, l'appui nécessaire. Partout les lois de l'évolution sociale ont été les mêmes, malgré que la bourgeoisie se soit développée successivement dans les pays d'Europe. Il dit :

« Le pays classique du capitalisme, l'Angleterre, a été autrefois, vis-à-vis de la Hollande, un pays arriéré ; de même l'Allemagne et l'Amérique vis-à-vis de l'Angleterre ; de même l'Europe entière a été, aux débuts de la bourgeoisie occidentale, une région arriérée et barbare vis-à-vis de l'Extrême-Orient. Si on prenait au sérieux la loi de Dobrogeano-Gherea, on devrait croire que la bourgeoisie européenne s'est développée dans chaque pays, de travers : car partout où elle est apparue, elle a été au début en retard sur une autre région. Pour l'évolution normale du fond social vers la forme, il ne reste en ce cas aucune place. » (23).

(21) Dobrogeano Gherea. *Le socialisme dans les pays arriérés*, p. 247.

(22) Zeletin, *op. cit.*, p. 28.

(23) Zeletin, *op. cit.*, p. 29.

Laissant de côté l'affirmation que l'Europe a importé le capitalisme de quelque continent étranger (24), on répond facilement qu'il ne s'agit pas ici de la bourgeoisie et du capitalisme d'un pays, par rapport à un autre. Car, il est évident que le procès du capitalisme n'a pas été simultané. Il s'agit, en espèce, de constater si, à l'intérieur d'un pays, la nouvelle forme politique, démocratique avait succédé ou devancé le phénomène économique capitaliste, de rechercher si la démocratie n'avait pas été l'effet d'une longue évolution de l'économie agraire à la production capitaliste (25), et si la bourgeoisie, avant de se donner des constitutions démocratiques, existait réellement en tant que classe sociale, si la forme était la conséquence d'un fonds social réel. Or, tel fut le cas des démocraties occidentales où la bourgeoisie a fait ses réformes démocratiques de par sa force et de par la force des choses. Elle avait changé, en Occident, un habit usé qui correspondait à un autre fond économique, pour un habit plus large qui devait correspondre à la nouvelle structure économique de l'évolution du capitalisme. Mais, elle était puissante parce qu'elle a eu le temps de poursuivre et de presque achever, de par sa propre évolution, le procès de la dissolution de l'ancienne économie domestique, avant de forcer les dernières barrières et de se donner, même par des révolutions, les lois démocratiques, les libertés individuelles et la Constitution libérale imposée par le besoin de la liberté d'échange.

La sécurité de la personne fut transfigurée, dans l'enthousiasme des révolutionnaires, en moyen d'assurer le bonheur et la fraternité universelle. Tel fut le cas des pays occidentaux, et le cas de la France aussi. Nous tirons de cette affirmation de la même autorité de Werner Sombart (26) qui avait examiné le long procès de la formation de la classe bourgeoise capitaliste dans les pays occidentaux et dont les constitutions libérales ont été précédées par cette mentalité et par ce long procès.

(24) Serban Voinea. Le Marxisme oligarchique, p. 61.

(25) Nous avons trouvé la même idée dans le Marxisme Oligarchique, p. 216.

(26) Werner Sombart, Le Bourgeois ; Karl Marx, Le Capital, T.I. 16° Ch. Cf. Voinea, Le marxisme oligarchique, p. 38.

Fut-ce aussi le cas de la Roumanie ? Aucunement !

On changeait, dès 1829, les matières premières du pays contre les produits industriels standardisés de l'Occident. On avait institué, dès 1829, la liberté du commerce qui déterminait la Roumanie à produire intensivement pour le change. C'est l'effet du capitalisme industriel, dans les premières phases de son développement. Pour s'introduire dans une économie quelconque, on a toujours eu besoin de la liberté, sous tous ses aspects : la liberté du commerce, la liberté des douanes pour que le commerce ne soit pas gêné par des tarifs d'importation plus élevés, la liberté contre l'absolutisme parce que le pouvoir central du monarque et de sa Cour peuvent empêcher le commerce par des mesures arbitraires, la liberté contre les corporations qui limitent le nombre des travailleurs et contrôlent la fabrication, la liberté, enfin, par *opposition au servage*, parce qu'il empêche la formation de la main d'œuvre libre nécessaire aux industriels (27).

C'est ce seul contact avec le capitalisme de l'Occident qui avait déterminé depuis 1829, en Roumanie, *une tendance, un courant vers les libertés*.

Ces libertés, dans la mesure qu'elles existaient, ne servaient *que le capitalisme étranger*. En tout cas, elles ne servaient pas la bourgeoisie roumaine. Elles n'allaient pas profiter au peuple. Le fait de ne pas avoir eu une classe bourgeoise, lors de la rédaction d'une Constitution bourgeoise, faisait que les libertés n'existent *que dans la mesure dans laquelle elles ne gênaient pas les intérêts de l'étranger* (28).

C'est ainsi que le capitalisme étranger ne s'était pas opposé au « néo-servage » des paysans, car la Roumanie payait avec son blé tous les intérêts de l'Emprunt de l'Etat et tous les objets manufacturés de l'Occident. Pour payer l'importation étrangère, il fallait exporter de grandes quantités de blé. Le progrès des industries occidentales ne s'inquiétait pas de la misère du paysan roumain qui travaillait d'une manière intense pour produire des matières nécessaires à l'ex-

(27) Serban Voinea, op. cit., p. 150.

(28) Serban Voinea, op. cit., p. 152.

portation. La main-d'œuvre exploitée dans des conditions de servage profitait donc aux industries étrangères. Au contraire, si le capitalisme occidental avait voulu imposer la libre condition du travail ou le régime représentatif à la jeune Roumanie, il n'aurait pas été surprenant qu'il ait réussi, car il est l'apanage de tout capitalisme puissant, qu'en vertu de ses lois d'expansion, il brise les faibles résistances politiques locales.

Les libertés de la Constitution de 1866 ne furent donc possibles qu'au prix de ne pas indisposer ce Moloch moderne. Elles furent pourtant assez nombreuses. Les champions du courant libéral n'avaient qu'à se féliciter. Mais les boyards, les propriétaires n'ont fait que profiter.

Jamais la France, par exemple, ne s'est donné une Constitution libérale et démocratique, dans la mesure où cela n'indisposait pas le capitalisme étranger. Jamais, elle n'a accepté des quasi-libertés dans la mesure où ces libertés profitaient *uniquement* à un capitalisme d'en dehors la frontière. Jamais elle n'a eu une Constitution libérale à côté d'un néo-servage. Ses Constitutions furent l'expression du développement de sa propre bourgeoisie ainsi que de l'atmosphère spirituelle de la bourgeoisie qui, avant elles, a eu le temps d'évoluer pour devenir puissante. C'est en cela que ces Constitutions ne furent pas hybrides à ce point de vue et que les anciens privilégiés ne parlèrent plus au nom de la démocratie, faute d'une classe bourgeoise.

En Roumanie, même à partir de 1860, l'évolution saine de la bourgeoisie fut compromise, parce qu'on n'avait pas donné l'occasion au peuple, par l'expropriation générale, de briser les chaînes du servage, de produire, lui aussi, pour le change, de niveler les différences de richesses, en enlevant au cens sa raison d'être.

En 1866, avec une Constitution libérale, avec le Parlement, les élections et le Code Napoléon, on retrouvait comme aux temps féodaux, malgré une certaine propriété, l'exécution forcée du travail (et pire qu'autrefois) de millions de paysans qui ne pouvaient se nourrir avec le petit morceau de terre qui leur avait été alloué. On retrouvait des rapports de néo-servage doublés d'une Constitution libérale. En Roumanie, il n'y avait pas une production bourgeoise industrielle

qui, seule, aurait pu justifier des libertés publiques. Les libertés, telles qu'elles existaient, n'ont pu aboutir ni à la souveraineté nationale et par conséquent pas au vote universel, ni à la libération des paysans du servage, de l'exécution forcée du travail, de la spoliation. Au contraire, l'expropriation universelle aurait créé le paysan libre. *Cette indépendance économique aurait abouti aux rapports libres entre les travailleurs et les détenteurs de capitaux et aurait formé avec le temps, sous la protection des institutions de crédit, une classe bourgeoise et l'industrie.* Des petits capitaux auraient été accumulés pour être jetés dans la production capitaliste.

Certes, le capitalisme, à base de rapport libre et salarié, aurait donné le prolétaire. (Mais aucune démocratie n'a pu empêcher l'absorption de la main-d'œuvre par l'usine). On aurait, au moins, *aboli le servage de structure féodale* et préparé l'avenir de la bourgeoisie. Cette même réforme de l'expropriation universelle a amené l'essor et l'émancipation de la masse paysanne française, à la fin du XVIII^e siècle (29).

Cette expropriation universelle aurait eu pour effet sûr de ne pas séparer, par les conditions de cens, l'énorme masse du peuple, du libre exercice du droit de vote. Cette expropriation universelle aurait déterminé le vote universel, car la tendance de toute démocratie bourgeoise, c'est le vote universel. Le Régime représentatif se serait réalisé lors de la Constitution de 1866. La production était réservée presque entière à la grande propriété réactionnaire dont les intérêts coïncidaient avec les intérêts du capitalisme étranger. Cette classe de propriétaires cédait à l'usure pratiquée sur une forte échelle, à cause de son luxe, car elle ne s'était pas adaptée au capitalisme et continuait à mener l'ancienne vie de seigneur. De tous les capitaux empruntés à usure, très peu d'entre eux prenaient le chemin de l'exploitation des terres. Au moins, si les propriétaires avaient fait, dans le procès du capitalisme, la fonction du capital commercial, ils auraient réalisé des gains en pratiquant le change de leurs matières premières. Mais leur exploitation n'était pas de structure capitaliste, car la main-d'œuvre n'était pas libre et salariée. Les

(29) S. Voinea, op. cit., p. 126.

propriétaires n'étaient pas des bourgeois. Ils cherchaient à se maintenir, à leur tour, en pratiquant l'usure vis-à-vis des paysans et en profitant des conditions du travail de servage pour exploiter les travailleurs.

Quel devait être, en ce cas, le réservoir naturel de la classe bourgeoise ? le peuple ? Il n'en avait pas la possibilité.

On comprenait alors par classe bourgeoise « les fonctionnaires, les professions libérales, les propriétaires moyens et les étrangers qui par l'usure accumulaient, sans les dépenser dans le luxe, les capitaux. C'était aussi la clientèle électorale. Mais cette forme d'accumuler des richesses a existé de tout temps, des plus anciens jusqu'aux plus modernes. *C'est du précapitalisme*, mais ce n'est pas du capitalisme, car on aurait pu parler, alors, de la bourgeoisie égyptienne, chinoise, voir assyrienne, de la bourgeoisie de la Grèce antique, de l'Empire romain, et du Moyen-âge. Chose à laquelle personne n'a songé.

On a cru chez nous (les progressistes à l'époque) que tout en maintenant l'ancienne structure de la production, on assurait l'avenir de la bourgeoisie par le transport des institutions politiques occidentales et par la protection accordée par l'Etat à la soi-disante bourgeoisie. Cette protection, bonne en elle-même, ne s'appliquait pas cette fois-ci là où il le fallait. Les procédés étaient artificiels.

C'est ainsi que le Professeur Negulesco le remarquait aussi (30) :

« Avec les sacrifices immenses faits par l'Etat pour la création d'une bourgeoisie roumaine, on aurait pu créer la bourgeoisie rurale, les paysans avec une propriété de 50 à 100 pogones auraient pu être la véritable force de l'Etat, tandis que la création artificielle que nous avons déterminé, ne peut nous donner rien en échange des sacrifices énormes et permanents demandés à la collectivité. »

Mais ces paysans, propriétaires d'une quantité suffisante de terre pour que la condition du travail soit libre et salariée, cela ne signifiait autre chose que l'expropriation universelle.

Elle aurait amené, comme en 1918, en Roumanie, le vote universel, la démocratie avec tous ses défauts, mais la démocratie.

On a gâché la création d'une véritable bourgeoisie par manque de réformes d'une part et par trop de zèle, d'une autre.

On criait aux libertés, aux Constitutions libérales. Les progressistes les ont demandé tout le temps et il s'est trouvé qu'en 1866, lorsqu'on traduisit la plus moderne constitution de l'Europe, le vote fut indirect pour la grande majorité du peuple, on partagea le corps électoral, en collèges censitaires excluant presque, de ce fait, toute affirmation de la souveraineté nationale, le cens ne fut qu'un retranchement des anciens privilégiés qui résistaient sur presque les mêmes positions économiques et sociales. Zeletin, même, a des passages où il reconnaît cette discordance entre le fond social et la forme.

« Lorsqu'en 1848, l'étincelle de la Révolution éclata dans le groupe de nos agrairiens commercialisés, dans le groupe de la petite noblesse démocratique et libérale, le geste était condamné d'avance à l'échec, car cet utile ferment, le sang versé dans la lutte de corps à corps, d'où il est sorti dans un autre pays la bourgeoisie moderne, a manqué chez nous. » (31).

C'est le commencement d'un aveu. C'est donc que l'évolution de la bourgeoisie ne fut pas la même chez nous que dans les bourgeoisies des autres pays.

C'est donc par manque d'objet que la « commande sonore : « Aux armes, aux armes du salut », avec laquelle finissait la proclamation valaque, n'a pas trouvé d'écho. Les révolutionnaires ont été repoussés sans grande difficulté. Ils se sont dispersés en Europe pour implorer le secours des autres bourgeoisies » (32). C'est ce qui était à démontrer. La bourgeoisie, en tant que classe sociale, ne pouvait pas sortir, comme sous la baguette magique, entre 1829 et 1848.

(31) Zeletin, op. cit., p. 60.

(32) Ibid., op. cit., p. 60.

Sous l'influence du capitalisme occidental, la bourgeoisie n'était qu'à l'état d'aspiration. Cet état d'aspiration précédait, en 1866, la formation de la classe bourgeoise et c'est lui qui imposera une Constitution d'un libéralisme bénin avant les réformes fondamentales qui devaient assurer la démocratie et la vitalité de la classe à laquelle on consacrait tous ses efforts.

Zeletin poussait plus loin ses aveux, lorsqu'il disait : « qu'une révolution bourgeoise n'est possible que lorsque le procès de la circulation capitaliste arrive à la dernière phase, il dissout l'ancienne production pour faire sortir de ses ruines la production capitaliste. C'est à peine, alors, qu'apparaît l'armée révolutionnaire, le prolétariat (33).

On avait fait beaucoup de bruit autour de la Constitution « libérale-bourgeoise » de 1866, quoiqu'elle ne fut en fait qu'un compromis entre les conservateurs et les libéraux. On parlait à haute voix « d'une ère nouvelle ». En était-ce vraiment une nouvelle ? Est-ce que le procès de la production capitaliste avait détruit et pris la place de l'ancienne production ? On a beau soutenir le contraire, mais les grands propriétaires se maintenaient avec leurs propriétés, comme avec toutes leurs réserves, envers les formes nouvelles. Les privilèges avaient été abolis en droit, mais en fait, leur force n'avait pas reculé. Economiquement comme politiquement, ils jouaient un grand rôle. Et ce sont eux peut-être qui, jusqu'à la fin, ont gagné la bataille autour de la Constitution de 1866. Lors de cette transaction, les progressistes durent admettre le privilège de fait, la grande propriété et plus tard les conventions amiables de travail, le cens, et donc la non-réalisation efficace de la souveraineté nationale, en échange de quelques libertés inscrites dans la Constitution. Comme si les premières d'entre toutes n'étaient pas celle de vivre et de travailler en homme libre.

Les paysans n'étaient pas des propriétaires libres parce que la propriété était insuffisante et qu'ils étaient obligés pour se nourrir de travailler la terre d'autrui dans des condi-

(33) Zeletin, *op. cit.*, p. 61.

tions de servage. Ils n'étaient pas des serfs, parce que depuis 1864 on leur avait concédé en pleine propriété un petit morceau de terre. Nous acceptons, en ce sens, l'expression de « néo-servage » appartenant à Dobrogeano-Gherea (34).

Quelle était la situation du paysan d'après les anciens statuts par rapport au nouveau régime ? Il avait un droit de jouissance infini, lui et sa descendance, sur le domaine entier des boyards. Tout au moins jusqu'au Règlement Organique, car depuis on avait concédé en jouissance aux paysans, deux tiers des terres des boyards. Maintenant, le propriétaire a de plus en plus intérêt à accentuer la production des matières premières contre les produits industriels. Il a de plus en plus besoin de débarrasser ses terres de la jouissance perpétuelle des paysans. Il voulait passer de la jouissance collective à la jouissance exclusive. C'est la conséquence de cette circulation moderne capitaliste calquée sur une production agraire primitive (dont le procès fut examiné pour la Russie par Nicolas-On) (35) qui s'appliquait aussi en Roumanie.

C'est de ce besoin économique que surgit la théorie des conservateurs selon laquelle le propriétaire et le travailleur doivent reprendre leur liberté d'action ; le paysan restant libre dorénavant de ses bras, et le propriétaire libre de sa propriété.

Le Statut de 1864 du Prince Couza qui, par une expropriation partielle, avait donné aux paysans un petit morceau de terre en pleine propriété, eut pour effet de dégrever la grande propriété de l'ancienne jouissance perpétuelle des laboureurs et de leur descendance. Mais la propriété accordée était trop petite, et les paysans avaient besoin de se nourrir, eux et leur famille. Ils avaient besoin, aussi, du crédit pour payer la terre achetée ou pour exploiter la propriété. Comme celle-ci, de par la loi de 1864, fut déclarée inaliénable et comme l'Etat était trop pauvre pour leur accorder des crédits,

(34) Le servage a existé même dans les pays occidentaux, mais jamais il ne fut doublé comme en Roumanie d'une Const. libérale-bourgeoise.

(35) Nicolas-On. Théorie du développement économique de la Russie. — Zeletin, op. cit., p. 169.

ils se virent forcés, pour vivre, de louer leurs bras aux boyards qui avaient besoin de main-d'œuvre pour l'exploitation de leurs domaines.

Le bras de travail devient ainsi une marchandise, ainsi que la terre exploitée était considérée par les boyards comme une marchandise. Les paysans, *contraints* par la faim et le besoin d'argent, *furent obligés* de signer des contrats de travail payés à des taux d'exploitation. Leur travail était engagé dans des conditions d'asservissement. Pourtant, on appelait ces contrats « des conventions amiables de travail ». Juridiquement, elles étaient amiables, mais en fait, elles étaient forcées, à cause de la misère de la population. Le travail n'était ni libre conformément à un principe des Droits de l'Homme, ni salarié par rapport au travail effectué. Car les conditions étaient très mauvaises. Les paysans étaient tellement employés à l'exploitation des terres des boyards, qu'ils ne pouvaient plus cultiver leurs terres. Ils rendaient, en qualité de *néo-serfs*, un travail pas de beaucoup supérieur au salaire qu'ils recevaient, de sorte que toutes les fois les paysans pouvaient être en état de respecter leurs obligations. Une loi du 18 mars 1866 réglementa le travail obligatoire des paysans en exécution des contrats de « conventions amiables » qui les avaient laissé dépouillés de toute protection, à la discrétion des boyards.

Le paysan, sur la base de ces contrats de travail, pouvait être amené à travailler *de force* (art. 14).

L'article 13 de la loi du 18 mars 1866 disait que les maires secondés par le Conseil Communal et les gendarmes devaient observer l'exécution, au temps et au lieu convenu, de toutes les obligations que les ouvriers agricoles ont contracté.

La loi du 7 avril 1872, conçue par les libéraux, prévoyait qu'en cas contraire, le Conseil Communal demandera immédiatement à la sous-préfecture locale le secours des gendarmes pour exécuter les habitants. En cas de refus d'exécution du contrat, de la part du débiteur, le réclamant (le propriétaire) avec la seule présence de deux témoins, pouvait conclure avec d'autres travailleurs un contrat payé à n'importe quel prix (36). Ce prix sera prélevé sous la garde de l'autorité

(36) P. Negulesco, *op. cit.*, p. 219.

administrative sur la récolte du coupable, sauf d'autres dommages et intérêts. La terre ne pouvait pas être vendue, car elle était inaliénable. On laisse de côté les abus qu'un propriétaire pouvait commettre en usant de faux témoins pour déclarer coupable n'importe quel homme afin de l'obliger au travail et de le ruiner. Ce qui n'empêchait pas le rapporteur à la Constitution de dire : « que la Constitution qu'on vous présente (il s'adressait aux députés) est une Constitution libérale et égalitaire ainsi qu'il convient à un peuple libre et jaloux dans le plus haut degré de ses libertés publiques (37).

L'orateur ne manquait pas de dire : « En ce projet vous trouverez qu'on garantit au peuple roumain toutes les libertés desquelles jouissent les peuples les plus libres de l'Europe ». « La seule chose qui ne peut pas prendre en Roumanie c'est le despotisme ». Il n'aboutira d'ailleurs pas.

Les mêmes partis, qui se disaient avoir donné une Constitution au pays, luttèrent ensuite pour que les grands principes ne deviennent pas des réalités.

le texte de la Constitution dans la masse populaire fut consi-

Vers 1858, le fait d'avoir répandu par un club politique déré comme un coup porté à la sûreté de l'Etat. Les personnes coupables furent condamnées (38). *Les principes de la souveraineté nationale* de l'égalité de l'égalité, de la fraternité, ne devenaient rien parce que le peuple restait opprimé, parce que le régime représentatif ne se réalisait pas, parce que l'égalité de l'article 10 restait lettre morte, et que la fraternité ne se basait pas sur la solidarité sociale.

Certes, on a fait des avantages théoriques aux paysans. Il s'agit des lois qui, à partir de 1868, organisaient « la Vente des Domaines de l'Etat » ; les lois de 1868, 1876, 1884, 1885, 1886. La loi de 1876 exécutant les articles 5 et 6 de la loi de 1864 organisait *la vente* des Domaines de l'Etat aux paysans, à ceux qui n'étaient pas des serfs, à ceux qui ayant été serfs n'avaient pas été impropriés, aux nouveaux mariés et à ceux qui pendant l'année de 1864 faisaient leur service militaire.

On se vantait d'avoir donné de la terre aux paysans. Si

(37) P. Negulesco, op. cit., p. 223.

(38) P. Negulesco, op. cit., p. 224.

on laisse de côté l'argument qu'on ne faisait qu'exécuter une loi du Prince Couza, on peut répondre que, *théoriquement* il est vrai, ces lois organisaient la vente des Domaines de l'Etat aux paysans, seulement les conditions de vente n'étaient pas avantageuses pour les paysans, car, on vendait ces domaines en corps entier, ou par petites parcelles.

Seuls les boyards pouvaient acheter les domaines en entier. Ils jouissaient de l'avantage de ne payer au début que 25 % du prix et de payer le solde par des annuités pendant 12 ans. Les paysans ne pouvaient acheter la terre que par petits lots et devaient payer le prix intégralement, et dans le mois qui suivait la vente (39). Le résultat fut que 641 domaines de l'Etat furent rachetés par les boyards et 39 seulement par les paysans (40).

Non seulement les boyards n'étaient pas totalement expropriés, mais ils augmentaient leurs fortunes. D'ailleurs, on l'avait reconnu, car les lois ne pouvaient pas partir du besoin de rendre propriétaire les paysans, elles tiraient leur justification des difficultés financières par lesquelles le pays passait, du besoin de créer, par la vente d'une partie des domaines de l'Etat, les moyens financiers qu'on ne pouvait se procurer ailleurs (41). L'ancien Président du Conseil J. Gh. Duca se chargeait de compléter (42) : « Parce qu'après la grande (p) expropriation, ces réformes ne pouvaient partir du besoin de donner de la terre aux paysans ». C'est que tout le monde était riche, les paysans étaient heureux, et la Roumanie était le pays du bonheur. Seulement, le régime représentatif et la démocratie n'allaient pas sortir de cette situation économique. La différence de niveau entre les richesses et les conditions de cens les en empêchaient. L'article 31 de la Constitution de 1866 disait pourtant : « Tous les pouvoirs émanent de la nation qui ne peut les exercer que par délégation. »

(39) Lahovary Al. La quest. des réformes, Articles publiés dans le journal « Evenimentul », 25 mai-7 juillet 1917, pp. 12-13.

(40) Lahovary. Discours parlementaires 1888-1891. Depuis 1868 jusqu'en 1888, on n'avait vendu que 60.000 pogones aux paysans, tandis qu'on avait vendu 306.000 pogones aux boyards.

(41) Ibid., op. cit.

(42) I. Gh. Duca. Jean C. Bratiano et la question agraire, p. 22.

Mais, de par le cens, l'immense majorité du peuple n'exerçait pas effectivement le droit de vote. Ceux qui pouvaient payer le cens minime (la majorité de la nation), pouvaient à peine voter indirectement. Ils n'envoyaient que des délégués. Supposant même qu'ils aient pu désigner leurs députés à la Chambre, il serait arrivé que la loi électorale était faite d'une telle manière que les députés des collèges hautement censitaires majoraient en nombre les députés des collèges inférieurs, quoiqu'ils représentaient à peine quelques milles électeurs.

Comme le cens était calculé, en général, d'après le revenu de la fortune, la majorité à la Chambre était formée par les propriétaires, par les riches. Il y entraient aussi, dans une moindre mesure, ceux qui se disaient représentants de la bourgeoisie, ainsi que les députés du quatrième collège, choisis à vote indirect, à raison d'un député par district.

C'était les propriétaires, les nouveaux privilégiés appartenant au Parti conservateur ou au Parti libéral, qui, en tant que classe ou de par la structure de la loi électorale, primaient par le nombre de leurs représentants de leurs collèges. Ils imposaient à la vie publique un autre rythme que celui de la démocratie. Ainsi quelques milles électeurs aisés envoyaient à la Chambre des représentants plus nombreux que des millions de citoyens pauvres. Voilà où on en était.

Certain article de la Constitution disait pourtant que tous les Roumains sont égaux devant la loi. (Art. 10.)

Le cens n'était pas en Roumanie le signe de la maturité politique, mais un surrogat du privilège. Il n'était pas la nation et il favorisait la corruption électorale. A Suceava, en Moldavie, le nombre des électeurs aux collèges hautement censitaires ne dépassait pas le chiffre de cent (43). La lutte n'était pas publique. Elle présentait l'aspect des manœuvres de coulisses. On licitait l'adhésion de quelques dizaines de voix. Les promesses, les menaces, les pressions et les violences complétaient le tableau, car le Gouvernement, dans ces occasions, était loin de rester neutre.

Le Gouvernement n'était pas resté neutre en France, où

(43) P. Negulesco, *op. cit.*, p. 345.

Casimir Périer (44), ministre de l'Intérieur sous Charles X, s'adressait aux préfets dans une circulaire, avec ces mots : « Je vous dirai sans aucune réserve les intentions du Gouvernement. Il ne veut pas rester neutre dans les élections et il entend que l'administration aussi ne soit pas neutre. Il ne fait aucun mystère de son immixtion ». Comment veut-on qu'en Roumanie, où personne ne pouvait résister à la toute puissance des gouvernants, que ceux-ci assistent impassibles aux manifestations de la souveraineté nationale ?

Quant à l'aspect du Parlement, il importait peu que les riches soient conservateurs ou libéraux, que des bourgeois se trouvent dans le Parti conservateur ou qu'un gouvernement soit conservateur ou libéral. Car, de par la loi électorale, à la Chambre, les censitaires dominaient toujours. Ils étaient toujours au pouvoir. Certes, « le caractère d'un parti politique n'est pas déterminé par sa composition atomique, mais par la catégorie d'intérêts qu'il défend dans la vie publique » (45). Que donc les catégories respectives s'imposent par-dessus les individus et la composition atomique du parti. Oui ! Mas à condition qu'on ait affaire à des partis politiques sérieux qui soient l'expression des masses et qu'ils aient des racines profondes dans le peuple.

Or, la grande masse du peuple ne votait pas dans des conditions égales et les partis politiques n'étaient pas l'expression des intérêts populaires. La masse se trouvait, en fait, éliminée des opérations électorales. Les partis politiques n'étaient que des clans isolés qui, sous l'apparence d'une différence de structure, ne pensaient qu'à venir au pouvoir. Les personnes changeaient selon la firme et le programme, mais les avantages de certains privilégiés restaient toujours intacts. Pour ne pas indisposer ses propriétaires, le parti libéral s'était tant de fois dérobé à la résolution de la question agraire. On parodiait la vie parlementaire. Il y avait, d'une part, les partis politiques qui jouaient un semblant de démocratie, et d'autre part, il y avait le peuple indifférent et sans voix qui ne se mêlait pas à la politique, quoi qu'on parlât

(44) P. Negulesco, op. cit., p. 346.

(45) Zeletin, op. cit., p. 162.

en son nom. Comment votait-on ? Comment s'assurait-on des majorités au Parlement ? C'était très simple. Du moment que les électeurs censitaires constituaient une forte clientèle électorale, dès qu'un parti était appelé par le Roi au pouvoir, il destituait tous les fonctionnaires, toute la masse bureaucratique pour la changer avec les hommes du parti respectif. Il procédait ensuite aux élections. Quant aux autres électeurs censitaires, le parti au pouvoir achevait son succès par la corruption, les pressions et les intérêts. Les commerçants et les industriels votaient pour le parti au pouvoir, parce qu'ils avaient besoin de protection et de crédit. Avec cela, la nation était consultée.

Il était fatal que du rôle secondaire de la nation, par la séparation de la grande masse des citoyens des clans politiques qui se disputaient la primauté, il ne surgit pas la préoccupation d'une consolidation sociale et organique de l'Etat. Les intérêts de la nation *se confondaient avec les intérêts du parti*. On ne reconnaissait aux autres partis, ni la bonne foi, ni le patriotisme.

Par un détournement du régime du contrôle de l'opinion publique et de la large démocratie, ainsi qu'elle devait se réaliser en principe, on est arrivé à un régime gouvernemental. Le Cabinet dominait, sans aucune discussion, les majorités à la Chambre. Par ce régime, le Parlement perdait de son importance. Le Parlement ne représentait pas, dans la mesure de son existence, la souveraineté du peuple qui devait faire les lois ou contrôler les ministres. Jamais, on n'a vu un Parlement donnant un vote de blâme ou renversant un ministère. Pourtant les motifs et les occasions ne manquèrent pas. Les gouvernements s'entouraient toujours de majorités obéissantes qui ne résistaient pas à ses suggestions ou à ses dispositions. Pendant les premières Assemblées, après le Statut de 1864, les nouveaux députés en furent la pâte docile. Il n'y avait pas de vie parlementaire de vrai style.

On peut se demander, comment se faisait-il que le privilège régnait au Parlement, alors que le Parlement était composé de figures toutes nouvelles, qu'on ne voyait plus les farouches boyards, les obstruteurs d'autrefois. C'était que la loi électorale permettait au privilège de maintenir ses positions, car le Parlement n'était pas le rendez-vous des repré-

sentants du peuple, *et tout le monde obéissait aux chefs, en véritable clientèle*. Comme il n'y avait que deux partis, la succession était sûre et tout le monde content. Les conservateurs, au pouvoir, faisaient des élections qui leur rapportaient d'immenses majorités et une infime minorité libérale.

Appelés, à leur tour, au pouvoir, les libéraux, après de nouvelles élections, amenaient à la Chambre de grandes majorités libérales, ne laissant aux conservateurs que quelques représentants. Les figures changeaient, le Parlement était plus nombreux par rapport aux Assemblées d'auparavant, plus de députés étaient présents au nom de la Démocratie. Mais les intérêts ne changeaient pas. On peut se rendre compte qu'elle importance l'opinion publique avait dans la vie de l'Etat, avec une Constitution et une loi électorale pareille.

Dans ces circonstances, de par son rôle d'arbitre, le monarque était tout puissant. Les partis politiques n'étaient préoccupés qu'à gagner la bienveillance du Roi pour être amenés au pouvoir. C'était tout. Le reste, la Nation, les libertés, les principes étaient représentés par les mercenaires des luttes électorales et par l'armée des bureaucrates que les partis respectifs introduisaient, avant les élections, dans les fonctions de l'Etat, pour les envoyer ensuite voter dans les collèges.

Voilà pourquoi le cens et les collèges joints au manque de maturité des classes sociales, incapables de réaction, n'ont pas réalisé le régime représentatif et la démocratie, malgré que toutes les libertés modernes fussent inscrites dans la Constitution.

Paragraphe deuxième. — *La composition de la constituante de 1866 et les discussions préliminaires sur l'organisation de la Chambre et du Sénat.*

La Lieutenance Princièrè qui avait pris les leviers du Pouvoir, entre la chute du Prince Couza et l'avènement du Prince Carol de Hohenzollern, avait dissous le 17 mars 1866 la Chambre du Statut de 1864. On s'était opposé en vain à la dissolution de l'ancienne Chambre. Le journal « Trompeta

Carpatilor » considérait l'Assemblée du Statut récemment dissoute comme nationale, démocratique et élue par le vote universel, choisie d'après la loi la plus libérale qu'on puisse imaginer » (46). Tandis que dans un sens contraire le journal officiel du Gouvernement montrait que maintenant « par une nouvelle Constituante, on peut comprendre combien nous avons raison de demander l'affirmation de la Révolution du 11 février » (47). Le jour précédent, le député Christian Tell avait nié ce droit à la Lieutenance Princière. La dissolution de la Chambre ne pouvait pas se faire sans l'avis du Prince (48). Le corps électoral est appelé du 9 au 17 avril, pour choisir une nouvelle Chambre. Cette Assemblée devra commencer ses travaux le 28 avril et deviendra l'Assemblée Constituante de 1866. Le décret de convocation aux élections générales ne mentionnait pas cette chose.

Cette nouvelle Constituante fut élue d'après la loi électorale d'Alexandre Couza. Mais elle n'entama pas à fond la discussion autour de la Constitution de 1866, qu'après le 10 mai lorsque le Prince Carol de Hohenzollern eut déposé le serment aux lois du Pays, —

Le nouveau Prince, amené au trône selon un vœu déjà exprimé en 1856 par les Divans *ad-hoc*, constitue, selon les suggestions de tous, un ministère de concentration nationale.

Il débarque le Président D. Ghica, pour appeler au pouvoir le conservateur Lascar Catargi. Les conservateurs siégeaient à côté des libéraux. Ces derniers étaient représentés par Bratiano et Rosetti. Pierre Mavrogheni avait pris les Affaires Etrangère, Jean Grégoire Ghika la Guerre, Jean Cantacuzène la Justice, Bratiano les Finances publiques, Demètre Stourdza l'Agriculture et les Travaux Publics. Quant à la Constituante, la majorité des membres appartenait aux conservateurs et l'Assemblée choisit avec 70 voix, au fauteuil présidentiel, le conservateur Manolake Costake. Bratiano qui postulait pour la même dignité échoua avec 46 voix (49). Les

(46) Xenopol, op. cit., p. 475

(47) Romanul, 18 mars 1866, *ibid.* op. cit., p. 475.

(48) Le Moniteur Officiel. Les discussions du 17 mars 1866.

(49) Le Moniteur Officiel, 14 mai 1866.

conservateurs s'étaient assurés aussi la majorité dans le comité des délégués. Ils avaient ainsi parmi leurs représentants Aristide Pascal qui fut d'ailleurs le rapporteur du Comité à la Constituante, P. Gradisteano, le colonel Catargi. Les représentants de la minorité libérale du Comité des délégués étaient Sihleano, Buesco et N. Ionesco.

La majorité n'était pas libérale donc ni à la Constituante, ni au Comité des délégués. Pourtant l'opposition était adoucie. Les effets de la monstrueuse coalition qui avait réuni les deux partis dans leur haine contre le Prince Couza, se faisait encore sentir. Par les réformes du Statut qu'on maintenait, on avait apaisé aussi les conflits sociaux. Plus ou moins, tout le monde se trouvait content. S'ils ne pouvaient pas être « rouges » à la manière de Rosetti et de Bratiano, les conservateurs étaient en tout cas libéralisants (50).

Cet apaisement fut déjà remarqué, lors de la Lieutenance Princière dans laquelle les conservateurs avaient eu un représentant.

Les partis politiques étaient sous une bonne étoile. Et le 24 février 1866 « Les Débats », journal conservateur de P.P. Carp, de J. Cantacuzène, de Blarenberg, et d'Alexandre Lahovary, parlait avec satisfaction du « temps d'aujourd'hui quand les Roumains sauvés d'un régime de corruption se réveillaient dans leurs tombeaux et commençaient à respirer l'air propre de la liberté ».

Le Cartel ne s'avouait pas mauvais.

On combattait ensemble le crime du 2 mai, le Statut de Couza malgré qu'on finissait par reconnaître que ses réformes avaient nettoyé la différence entre les partis politiques. Mais il n'avait fait que cela.

Ces idées soignées par Blarenberg et par Brailoiu, dans le journal conservateur dont on parlait tout à l'heure était le résultat de la pacification sociale que les lois du Statut de 1864 avaient opéré. La loi électorale aidait la confusion de programme des partis politiques qui n'étaient pas consolidés. L'origine sociale des membres des deux partis était mixte. *Il n'y avait que des tendances idéologiques manifestées par les*

(50) Xenopol, op. cit., p. 309.

chefs des partis respectifs. Autrement, il y avait des boyards et des phanariotes » dans le Parti libéral comme il y avait des bourgeois dans le Parti conservateur (51).

Après tout, par la majorité des membres des collègues hautement censitaires, les riches se retrouvaient au Parlement, qu'ils fussent les représentants des libéraux ou des conservateurs. La loi électorale arrangeait tout pour le mieux. Ils n'avaient rien à objecter puisqu'ils étaient contents d'une pareille démocratie. Au Parlement, on était en famille. D'ailleurs, la réforme agraire, la seule question qui les aurait brouillé, était une réalité. On avait exproprié une partie des domaines des boyards qui restaient pourtant riches. De plus, ils furent tous dédommagés.

Par les conventions agricoles et avec des propriétés insuffisamment grandes, sous un autre aspect, les paysans devenaient les serfs d'autrefois. Avec une pareille réforme agraire et surtout par de telles conventions amiables, les boyards, après tout, auraient eu tort de souhaiter mieux. La preuve était que le conservateur Manolake Costake déclara lors d'une séance le 9 février 1867 « qu'il n'y a aucun propriétaire qui voudrait qu'on revienne à la situation antérieure » (52). Le journal conservateur *la Constitution*, de Jassy, déclarait « qu'aujourd'hui quand il n'y a plus entre nous des discussions de classes, que toutes les questions sociales ont disparu, que la propriété des paysans a été reconnue par la Constitution comme autant sacrée que la grande propriété, que les droits politiques sont garantis à tous les citoyens, l'ère des révolutions est finie » (53). Somme toute, le présent leur convenait, on voulait éviter le pire. C'est en considérant ces avantages qu'on peut à peine s'expliquer les raisons d'une pareille attitude de la part des hommes qui, quelques années auparavant, auraient préféré sacrifier leur personne pour maintenir les droits et les richesses accumulées par l'exploitation des travailleurs. On avait considéré comme une hérésie toute atteinte au droit sacré de la propriété et on

(51) Maioresco Titus, Hist. contemp. de la Roumanie, p. 45-46.

(52) Xenopol, op. cit., p. 541.

(53) Xenopol, op. cit., p. 541.

prenait pour des fous les défenseurs des paysans. Cette nouvelle attitude était la meilleure des preuves que la démocratie n'avait pas abouti. On voulait la conciliation à tout prix. Dans une proclamation adressée aux paysans par le journal « Trompeta Carpatilor » on écrivait « les terres sur lesquelles vous avez fait vos corvées et qui en 1864 vous ont été données en pleine propriété sont, sans la moindre distinction, une propriété aussi sainte que la grande propriété. Personne, sous aucun motif, ni dans le Gouvernement, ni dans l'Assemblée, ne peut porter atteinte à aucune espèce de propriété quelle qu'elle soit. » (54).

La réforme du Prince Couza n'avait pas coûté cher.

Par de nouvelles déclarations de principe, on devait barrer le chemin des nouvelles expropriations.

Dans un autre ordre d'idées; on disait « que le Prince Couza et ses Assemblées n'ont rien fait d'autre que de constater un droit gagné des paysans ». A les en croire, le Prince Couza n'avait aucun mérite. Tout s'est passé dans la meilleure harmonie possible et les conservateurs n'avaient peut-être même pas existé.

Tout le monde avait intérêt, maintenant, à voir appliquer la loi rurale. Ce fut d'ailleurs la préoccupation de tous les ministères après le complot du 11 février 1864, comme l'objet de la fameuse circulaire du Président du Conseil et ministre de l'Intérieur Jean Ghika, envoyée aux préfets du temps du Prince Carol (55).

Mais lors du vote de la loi des Conventions Agricoles, personne, même les défenseurs officiels des paysans n'avaient protesté contre l'exécution « manu militari » des paysans.

Jean Gh. Duca, ancien Président du Conseil en 1933 et leader du parti libéral, justifiait cette attitude de Jean C. Bratiano prétextant qu'au moment où on votait cette loi, Bratiano voyageait en Europe, pour réaliser le vœu des Divans *ad hoc*, d'amener en Roumanie un Prince étranger. Comme si Jean-C. Bratiano eût été le seul libéral du pays.

Il est certain que les libéraux n'ont pas protesté lors du

(54) Trompeta Carpatilor, 27 mars 1866 ; Xenopol, *op. cit.*, p. 543.

(55) Le Moniteur Officiel, 1^{er} août-20 juillet 1866, p. 707, 3^e col.

vote de la loi. Ils avaient pourtant des représentants à la Chambre. Où était-il le parti libéral ? En tout cas, il n'était pas dans la voie des grandes revendications de 1848. Le dernier degré de la perversité est de faire servir les lois à l'injustice.

A la Constituante de 1866, en échange de la concession des libertés, les conservateurs tenaient en main des avantages réels. Entendons-nous sur le mot « libertés ».

En 1867, pour se constituer des Assemblées dociles, les libéraux balaieront la souveraineté nationale, empêcheront les conservateurs de voter et enverront à la Chambre des majorités massives. On avait inauguré un système commode qui fera carrière dans la vie parlementaire roumaine. Ainsi, de sa pensée, on ne faisait son but que lorsqu'elle ne portait pas atteinte aux intérêts du parti respectif.

C'est par cette transaction à la Constituante que les principes généraux de la loi électorale comme la Constitution furent votés à l'unanimité de 91 voix. Malgré une Constitution dont le projet était conservateur, les journaux de l'époque conservateurs et libéraux (56) se félicitaient de la plus « moderne loi » pilier de la vie constitutionnelle de l'Etat.



Passons maintenant aux discussions de la Constituante de 1866 autour de l'organisation de la Chambre et du Sénat.

Autour du vote universel, les débats sur l'organisation du régime représentatif en 1866 furent caractéristiques. Il ne s'agissait pas du vote égal et direct de tous les habitants du pays. Les libéraux même, entendaient le vote comme une participation par catégories d'intérêts. On divisait la masse électorale en collèges.

Des isolés écrivaient pourtant dans les colonnes de l'officieux libéral « Romanul » en faveur du vote universel, à la façon dont on le comprend aujourd'hui. Ainsi, « Un abonné » écrivait que la réforme électorale était la plus haute charge du

(56) Romanul, journal libéral ; Les Débats, journal conservateur. Cf. Xenopol, op. cit., p. 546.

jour. « Il n'y a aucun espoir (pour la démocratie) jusqu'à ce que nous l'accomplissions pas » (57). On veut une réforme plus large et tant qu'on peut libérale. Parlant du vote universel, on entend faire abstraction de ces deux ou trois mille censitaires qui se sont disputé les privilèges électoraux et on témoigne de l'exemple de la France et de l'Italie dont le salut n'a consisté qu'en cette réforme (58). Cet abonné parle du progrès et de l'esprit du temps. Lutter pour le vote universel, cela signifie lutter contre les castes, les privilèges, les petits comités et contre la féodalité. Dorénavant « le droit électoral est le droit en vertu duquel le peuple choisit ses représentants » (59).

On prend position contre les prétentions politiques exclusives de la propriété foncière. On invoque les arguments classiques du vote universel, la raison, l'amour de la patrie et l'apport économique dont tout citoyen est capable. Le 28 mai on invoquait dans le même journal Montesquieu et Rousseau. « La souveraineté du peuple est la garantie des droits des peuples par la liberté et contre les abus » (60).

Le 7 mai 1866, la liberté devait être universelle « parce qu'elle n'est pas propre ni à un seul homme, ni à une caste privilégiée ». Elle est justifiée par de grandes raisons de l'histoire, de sagesse politique et de droit humain.

Cet étourdissement idéologique n'avait pas duré longtemps. Car le même journal, dans un article qui engagera sa rédaction, parlera plus tard du besoin de diviser le corps électoral en collèges pour qu'on puisse se garantir « contre la domination du nombre des masses sur l'intelligence et sur les autres conditions sociales » (61). D'ailleurs le projet du gouvernement n'avait fait que cela. Au début, il avait prévu trois collèges censitaires :

A. le collège de la grande propriété et de l'industrie rurale qui envoyait deux députés par district.

(57) Romanul, 27 mai, p. 314, col. 3.

(58) Romanul, 27 mai, p. 314, col. 3.

(59) Romanul, 27 mai, p. 314, col. 4.

(60) Romanul, 28 mai, p. 319, col. 1.

(61) Xenopol, op. cit., p. 535.

B. le collège de la petite propriété qui envoyait à son tour deux députés.

C. le collège des villes, du commerce, de l'industrie et des professions libérales qui envoyait un nombre de députés proportionnel à la population.

Le Comité des délégués de la Constituante n'avait pas approuvé le projet initial du gouvernement. Il s'est arrêté à une Chambre à quatre collèges électoraux :

1° Le premier collège était réservé à la grande propriété.

2° Le second était réservé à la petite propriété.

3° Le troisième à l'industrie, au commerce et aux professions libérales.

4° Le quatrième au reste des citoyens contribuables, en un mot au peuple.

Ce projet était naturellement un projet conservateur, car la majorité des délégués dans le Comité, appartenait aux conservateurs. De par sa nature, il devait, bon gré, mal gré, assurer la prédominance des censitaires à la Chambre au dépens du reste de la population. Mais là, où on commence à s'étonner c'est lorsqu'on voit que les libéraux critiquaient, dans la presse, le projet du gouvernement, au nom de la démocratie et qu'ils n'apportaient rien de nouveau dans l'organisation du régime représentatif. Ils étaient toujours pour le régime censitaire doublé du vote indirect pour une certaine catégorie d'électeurs. Les différences n'étaient que de seconde importance. Le peuple et le régime représentatif n'en trouvaient, en fin de compte, aucun avantage. Suivant l'exemple anglais (62), le député libéral N. Ionesco avait proposé un amendement qui aurait séparé le corps électoral en deux collèges : le collège urbain et le collège rural.

On voulait aboutir à un Parlement qui serait l'*expression des classes sociales* et pas du nombre général des habitants. Mais on oubliait qu'en Angleterre les clauses sociales existaient réellement, que le Parlement anglais était l'expression

(62) Moniteur Officiel, 29 juin 1866, p. 634, col. 1.

d'une formation constitutionnelle spécifique, que la bourgeoisie anglaise avait lutté pour la liberté, à côté de la noblesse héréditaire contre l'autorité royale absolue.

L'exemple était mal choisi.

La seule différence entre l'amendement de N. Ionesco et le projet du gouvernement, on pouvait la déduire des efforts du député libéral à faire comprendre à la Constituante que la séparation du corps électoral en deux collèges distincts, des villes et des campagnes, créerait ou contribuerait à la création d'une bourgeoisie roumaine. L'amendement libéral de N. Ionesco s'intéressait plus que les conservateurs aux avantages de la bourgeoisie. Voilà les réformes par lesquelles on voulait assurer l'essor de la bourgeoisie. Avec cela, le cens pouvait toujours se maintenir. Le peuple pouvait être empêché, d'une manière systématique, d'envoyer de nombreux représentants à la Chambre, au nom du droit de vote de tous, au nom de la souveraineté nationale. La démocratie n'avait qu'à se réaliser plus tard.

En effet, l'amendement de N. Ionesco prévoyait un collège urbain et un collège rural.

Au delà d'un certain cens, tout le monde votait dans ces collèges par le vote direct.

Au dessous d'un certain cens, tout le monde votait à deux degrés.

C'était le cas de l'énorme masse des paysans qui envoyaient des députés à la Chambre par l'intermédiaire des électeurs directs et délégués. Le nombre des électeurs directs couvrait en nombre les délégués des électeurs indirects. L'amendement ne faisait que détacher la ville du village. Il y avait deux collèges distincts. La préférence à la bourgeoisie était évidente.

« Autrement, » « disait N. Ionesco, « dans une société éminemment agricole les bourgs du pays, en état rudimentaire, seraient écrasés par la campagne et on tomberait dans les erreurs de cette loi de 1864 réprouvée par tous » (63). On s'en prenait à la loi de 1864. Mais est-ce que l'amendement

(63) *Moniteur Officiel*, 29 juin 1966, p. 634, col. 1.

de N. Ionesco constituait un progrès? Les conditions du cens continuaient toujours à exister et les grandes masses des citoyens ne participaient au vote, que par délégués. Si minime qu'il soit, le cens existait toujours, et les électeurs directs comme les électeurs délégués ne se réduisaient qu'à quelques mille hommes. A cela pouvaient s'ajouter les chicanes autour de la liberté du vote, les pressions, les abus administratifs, le vol d'urnes. Le vrai motif de l'amendement Ionesco c'était l'espoir que « les progressistes » mettaient dans la bourgeoisie qui devait être non seulement une classe politique mais une expression de la capacité et de l'intelligence.

« Nous avons intérêt à former une classe moyenne, un tiers état qui d'après toutes les théories constitutionnelles est la base du régime constitutionnel », disait-on.

En tout cas le vote universel n'en était pas l'effet. Car N. Ionesco déclare : « Nous n'avons pas et nous ne voulons pas avoir le vrai suffrage universel, car il n'est pas demandé par l'état de culture de notre société » (64). Où en était la démocratie? A ce point de vue, les libéraux et les conservateurs étaient d'accord. Epris pour la bourgeoisie, les libéraux manquaient de compréhension. Ils ne voyaient pas qu'une démocratie n'était pas possible en Roumanie, sans le régime représentatif à vote universel. Le régime censitaire avec le néo-servage des paysans et avec presque toute la richesse du pays aux mains des propriétaires, aboutissait à un autre résultat qu'en Occident où la bourgeoisie existait réellement et où le privilège n'était pas camouflé.

A leur tour, réservés quant aux principes, hostiles quant aux réformes concrètes, les conservateurs profitaient de la faiblesse des autres. Car, on avait cru de l'autre côté que lors de la formation des deux collèges distincts, de la ville et de la campagne, on réaliserait à l'intérieur de chaque collège l'harmonie et la réconciliation. Tout ne serait qu'« ordre et beauté ».

Dans le collège rural « grands et petits propriétaires se comprendront mutuellement de par le droit sacré de la pro-

(64) Moniteur Officiel, 29 juin 1866, p. 634, col. 1.

priété ». Les grands feront l'éducation des petits, comme dans un nid d'hirondelles.

Le bonheur sera là, et dans le collège, les représentants des paysans, tant qu'ils en étaient, grâce à une loi électorale d'ailleurs impeccable, oublieront en face de leurs collègues grands propriétaires, la loi des conventions agricoles.

De même dans le collège urbain de l'industrie, du commerce et de l'intelligence, le travail rendra hommage à l'esprit et l'utile rendra hommage à l'agréable. « Tout était bien dans le meilleur des mondes possibles. »

Quoiqu'il en soit, la majorité du comité des délégués composé par des conservateurs, repoussait par la voix d'Aristide Pascal, rapporteur à la Constituante, l'amendement de N. Ionesco et se déclarait pour le projet du gouvernement à plusieurs collèges censitaires, considérant « que plus les votants sont répartis en plusieurs collèges, plus l'application du vote universel sera sincère et véridique » (65).

La discussion passe à la Constituante.

Le conservateur Blaremborg, attaquant l'amendement de N. Ionesco, soutient le projet du gouvernement. Il le félicite, d'abord, d'avoir substitué à la majorité numérique pure, la majorité des intérêts. Le vote étant une fonction, il ne fallait pas consacrer la théorie du nombre. Cette précaution a épargné au pays une injustice et le danger du vote universel, surtout que des pays, plus avancés que la Roumanie, selon les témoignages de Cherbuliez ou de Pinheiro Fereiro, avaient souffert de ses méfaits.

A son tour, l'amendement de N. Ionesco encourt les reproches de faire prévaloir brutalement certains intérêts sur les autres. Car, lors d'une élection à plusieurs degrés, il y a deux catégories d'électeurs. Les électeurs directs et les électeurs délégués qui se rassemblent dans le même collège. Alors de deux choses l'une : Ou bien les électeurs délégués seront

(65) Moniteur Officiel, 1866, l'amendement de Ionesco, p.634, col. 2.

en majorité et ils écraseront, par leur poids, les électeurs directs, ou bien ces derniers seront en majorité au dépens des électeurs délégués. Dans ce système, un intérêt sera toujours plus fort que l'autre (66). Le projet du Gouvernement réunit aussi l'adhésion d'un autre orateur, le conservateur Radou Ionesco.

Dans la nouvelle répartition du corps électoral en quatre collèges dont trois au vote direct, on faisait, selon son opinion, participer beaucoup plus de monde que dans le système général du vote à deux degrés de l'amendement de N. Ionesco.

Il suffisait de payer un impôt de 80 lei pour participer au vote direct du troisième collège. Il suffisait d'avoir 100 Ducats de revenu pour voter au second collège des propriétaires. Or, il y aurait de nombreux petits propriétaires qui auraient un revenu de 100 Ducats.

Si on ajouterait, qu'en échange d'un cens minime, la masse populaire participerait au quatrième collège pour choisir des électeurs directs, on pourrait être content de l'aspect libéral de la loi électorale. Si on n'appliquait pas le vote universel en Roumanie comme en France, c'est que l'esprit public n'était pas encore formé. La loi électorale de 1866 est expliquée par les conservateurs par l'état actuel du pays et les expériences des pays occidentaux.

Etaient-ils sincères ? Etaient-ce uniquement le motif d'une Roumanie trop jeune qui les empêchait d'ouvrir la voie à la démocratie ? On ne le sait pas ! On ne le sait pas, d'autant plus que lorsqu'il s'agissait de commencer à travailler pour le vrai progrès, c'est-à-dire donner une solution démocratique à la question agraire, les conservateurs devenaient subitement intraitables.

Toujours est-il que détenant les richesses, les boyards propriétaires étaient les presque uniques bénéficiaires de la loi électorale. En Occident, la notion de richesse se rapportait en général à la bourgeoisie. En Roumanie, comme il n'y avait pas une bourgeoisie, les bénéfices du régime censitaire allaient à la noblesse.

(66) Moniteur Officiel, 1866, p. 634, col. 3.



Il est tout de même curieux que, tout en n'apportant pas de grands changements à la loi électorale, les conservateurs et les libéraux se dépassaient à la Constitution, pour blâmer le Statut du Prince Couza dont la loi électorale fut pourtant la loi base du régime représentatif dans la Roumanie moderne. La haine contre le Prince continuait par excès de zèle. Le conservateur Radou Ionesco s'exclamait, en discutant la loi électorale de Couza: « Le vote universel était le mensonge universel. La totalité des Roumains n'avait pas le droit de voter et la plupart de ceux qui avaient ce droit, ne votaient pas directement. Ils ne pouvaient désigner que les électeurs directs (67). »

On parlait pour ne rien dire, car dans ses lignes générales, la nouvelle loi électorale avait la même structure.

Le vote était censitaire et le peuple votait à deux degrés dans le dernier collège, le seul où il était admis. Le vote direct des trois autres collèges ne faisait que consacrer le privilège de la richesse et un certain progrès de la bourgeoisie. « Nous n'avons pas voulu toucher à des droits acquis » disait Blaremborg. Pourtant il avouait « nous n'avons pas voulu faire moins que le Prince Couza. » « Et nous n'avons pas oublié que nous étions le fruit du suffrage universel » (68). On avait procédé, lors de la nouvelle loi électorale, à l'abaissement du cens. C'était sans doute un progrès. Mais ce progrès se trouvait dans le chemin qui conduisait, par l'abaissement périodique du cens, au vote universel qu'on s'accordait pourtant, à cette époque, à blâmer. Le conservateur Radou Ionescu, lui-même, vantait les bienfaits de l'abaissement du cens. Il en fournissait un exemple avec la ville de Bucarest. De tous les habitants de Bucarest il n'y en avait que 6.000 qui payaient un impôt de 80 lei. Selon la loi électorale de 1864, ces 6.000 citoyens n'étaient que des électeurs indirects. Ils désignaient 94 délégués qui devaient avoir 100 Ducats de

(67) Moniteur Officiel, 1866, p. 634, col. 3.

(68) Moniteur Officiel, 1866, p. 634, col. 3.

revenu. Donc, presque 100 électeurs directs pour la ville de Bucarest. Or, d'après la loi électorale de 1866, tous ces 6.000 citoyens, qui payaient un impôt de 80 lei, deviennent électeurs directs au troisième collège. De 100 électeurs en 1864, on passait à 6.000 en 1866. Ce fut toujours la même préoccupation de renforcer le vote des villes, car le peuple, dans sa grande majorité, était renvoyé au quatrième collège au vote indirect, comme au temps du Prince Couza. On ne s'intéressait qu'à la bourgeoisie.

Si on persistait dans la voie de l'élargissement du vote, c'était, disait-il, « parce que nous avons hérité de ce principe du Prince Couza et qu'aujourd'hui nous ne pouvons pas dépouiller la collectivité d'un droit acquis par le Statut » (69).

A entendre des conservateurs comme Manolake Costakè, on n'était ni pour le vote universel, ni pour la représentation des intérêts, parce que les intérêts ne peuvent jamais être justement répartis. On doit procéder par « une restriction de la représentation nationale. Car la loi qui donne le plus grand nombre d'électeurs, n'est pas la meilleure. On ne peut pas imposer un droit politique à une population qui n'a pas conscience de ce droit » (70).

Mais *quelles mesures, quelles réformes* proposaient les conservateurs, pour la faire sortir de cette inculture ? Ils constataient uniquement que les paysans n'ont pas au vote ; qu'on les rassemble, avec effort, pour les déterminer à ce but. Mais on oubliait le peuple et la souveraineté nationale, dans la lutte des intérêts respectifs. Les libéraux tendaient à faire entrer la bourgeoisie, en plus grand nombre, au Parlement. Les conservateurs en étaient jaloux et réclamaient une participation proportionnelle à la Chambre. Ils invoquaient la représentation proportionnelle, mais ils entendaient tourner ce principe uniquement au profit de la classe des grands propriétaires. Ainsi Manolake Costake, en champion de la justice sociale, s'exclamait : « Admettez-vous que le pays compris entre la Mer Noire et Orsova ait le même nombre de députés que les villes ? Mais alors il

(69) Moniteur Officiel, p. 634, col. 5.

(70) Moniteur Officiel, p. 639, col. 5.

n'y aurait plus de proportion. Il faudrait que la grande et la petite propriété participent au nom de la proportion, dans un nombre plus grand que celui proposé par l'amendement de Nicolas Ionesco ».

Aux arguments de la nécessité d'une bourgeoisie, il répondait avec juste raison : « Cette classe ne se crée pas artificiellement par des articles d'une Constitution. La bourgeoisie sera créée, lorsque la société sera défendue des passions politiques. Quand l'agriculture se développera pour augmenter les richesses des villages, soyez sûrs, Messieurs, qu'alors, le commerce, qui a les mêmes intérêts, pour la propriété, ne tardera pas à venir et qu'ensemble ils contribueront non seulement au développement d'une bourgeoisie, mais aussi aux autres nécessités du pays » (71).

C'était admirable comme formule, et le problème ne se posait que de cette manière. *Mais qu'est-ce que les conservateurs entendaient par agriculture ?* Entendaient-ils les paysans ou entendaient-ils seulement la grande propriété tolérant la petite propriété issue d'une récente expropriation, mais ne tolérant pas plus ?

On venait de l'expliquer. On avait intérêt à lutter contre la vraie démocratie et contre une nouvelle expropriation des domaines, car la pénétration du capitalisme étranger en Roumanie avait augmenté la production, pour le change, des grands propriétaires qui cultivaient leurs terres avec une main-d'œuvre en néo-servage. Les grands propriétaires ne s'érigeaient donc, en ce moment, en défenseurs des paysans, que par opportunité politique.

« Le bonheur de l'agriculture (entendez de la grande propriété) produit le bonheur du commerce. Si l'agriculture ne produit pas, les villes ne vivront pas » (72). C'était juste, mais il fallait étendre ce raisonnement à tous le pays.

La faute des conservateurs avait consisté à s'opposer aux réformes économiques. Car l'infériorité politique, avec le régime censitaire, venait de là. Le vote universel, le régime représentatif ne se réalisait pas. Que le vote uni-

(71) *Moniteur Officiel*, 1866, p. 634, col. 5.

(72) *Moniteur Officiel*, 1866, p. 634, col. 5.

versel soit une fonction dans l'Etat, et qu'il soit incompatible avec l'état d'inculture du peuple roumain, cela était tout à fait une autre question.

L'inefficacité du vote universel, dans une démocratie, tient plutôt à la question de savoir si c'était ou non une erreur psychologique d'organiser le vote universel dans n'importe quel pays. Mais cela, en tout cas, n'était pas une solution, que de voir le redressement de la Nation, dans la richesse personnelle de la grande propriété, dans le *statu quo* économique infini.

C'était ici qu'apparaissait l'égoïsme des conservateurs. Faute de mieux, on maintenait lors de la rédaction de la loi électorale de 1866, un certain élargissement du vote, par respect pour le statut du Prince Couza qui avait donné de par sa loi électorale des droits acquis au peuple.

Ainsi que le conservateur Costake Manolake l'expliquait : « Nous lui donnons ce droit même (au peuple) pour commencer à lui faire une éducation politique, pour faire une expérience. Voilà pourquoi on le reçoit aux élections. On le reçoit, pour qu'il ne dise pas que nous, les conservateurs, avons voulu le dépouiller de ce droit » (73).

On faisait cela contre les propres convictions, contre l'expérience des faits qu'on invoquait.

Car, l'envoi des représentants à la Chambre par un peuple non éduqué, n'aboutirait pas, dans la théorie des conservateurs au contrôle de l'exécutif par la Chambre. Ce contrôle ne pourrait être fait que par des hommes exerçant un pouvoir moral sur l'exécutif. La preuve en était, la Chambre issue de la Convention de Paris qui, malgré qu'elle eut été l'expression d'un nombre moindre d'électeurs, avait pourtant mieux résisté à l'exécutif que les Chambres issues d'un cens plus large.

On volait l'élargissement du vote contre les plus intimes convictions. On préférait suivre ces convictions quand il s'agissait de grandes réformes économiques. Mais on était toujours loin du vote universel.

Ion Strat montrait à quoi se réduisait la souveraineté

(73) Moniteur Officiel, 1866, p. 631, col. 1.

nationale par la répartition de la masse électorale en quatre collèges. Dans un district de 25.000 votants, il n'y avait à peine que 100 hommes qui, de par leurs conditions de fortune, votaient dans le premier collège. Ils envoyaient un député à la Chambre. Trois cents électeurs, qui réunissaient les conditions demandées par la loi électorale, votaient dans le second collège. A leur tour, ils désignaient un député. Le troisième collège, celui des villes, contenait 300 électeurs qui payaient 80 lei d'impôts. Le troisième collège désignait lui aussi un député. Le reste des votants, soit 24.300 citoyens, pouvait à peine à eux tous envoyer un seul député au quatrième collège.

Donc, 700 électeurs désignaient 3 députés, tandis que 24.300 électeurs désignaient un seul député. Voilà la situation à laquelle aboutissait la loi électorale du projet des conservateurs, adoptée par la Constituante. Quant à l'amendement de Nicolas Ionesco, Jean Bratiano même, le chef des libéraux et ministre des finances dans le cabinet de coalition du conservateur Lascar Catargi, s'y était opposé.

L'exemple de l'Angleterre, avec le système des deux collèges, ne l'avait pas troublé, car « ce n'est qu'un reste de féodalité contre lequel tous les esprits réformistes libéraux luttent en Angleterre » (74).

En outre, l'amendement de N. Ionesco ne présente aucun avantage, car il consacre en dessous d'un certain cens, le vote à deux degrés pour tout le monde (75). Après tant de discussions, l'amendement de N. Ionesco n'eut pas de chance à la Constituante. La Constituante vota le projet d'une Chambre à quatre collèges censitaires dont le dernier était celui des paysans et dans lequel les électeurs votaient à deux degrés.

I. C. Bratiano avait montré, selon une optique bourgeoise, les réserves des libéraux vis-à-vis de la classe des paysans. Il déclarait que les paysans même « n'ont pas eu la prétention d'être représentés d'après leur nombre », et

(74) *Moniteur Officiel*, 1866, p. 635, col. 5.

(75) *Moniteur Officiel*, 1866, p. 635, col. 5 : Xenopol, op. cit., page 536.

qu'ils avaient dit « il faut que nous soyions, *nous aussi*, représentés, parce que nous avons aussi des intérêts à défendre à la Chambre » (76). C'était tout. Les libéraux n'entendaient laisser aux paysans que juste les députés qu'il leur fallait, pour défendre les intérêts de leur classe. Il ne s'agissait pas de députés qui représentent proportionnellement vis-à-vis des autres classes, le nombre des paysans.

Répondant au libéral Cernatesco (77), Manolake Costake remarquait, non sans malice, « si ces messieurs avaient voulu amener plus de paysans à la Chambre, ils n'avaient qu'à leur céder la place ». Cernatesco disait être pour la bourgeoisie. Un conservateur le remercia de n'avoir pas dit « et pour l'intelligence ».



Quant à la presse, le journal « *Romanul* » se dépassait en critiques sur la loi électorale de la Constituante. On reproduisait tous les arguments contre ; on spécifiait que le *vote indirect* du peuple n'était que mensonge, qu'une dot gouvernementale ayant toujours la couleur du parti au pouvoir. La loi du Prince Couza avait, au moins, une même mesure pour tous. Elle imposait le vote indirect à tout le monde. La loi du Comité des délégués n'est ni droite ni franche. Elle établit le privilège, le monopole de la représentation nationale en faveur de la fortune (78).

Le coup portait bien, si on pense que les conservateurs dominaient au comité des délégués comme à la Constituante. Mais on oubliait peut-être les mêmes griefs contre l'amendement de Nicolas Ionesco qui consacrait le cens et le vote indirect, et qui ne luttait contre le privilège que pour faire progresser un peu la bourgeoisie.

Bon gré, mal gré « le Statut du Prince Couza avait fait s'écrouler, selon une expression de Xenopol, la cité de l'oli-

(76) *Moniteur Officiel*, p. 635, col. 5.

(77) *Moniteur Officiel*, p. 635, *idém.*

(78) Xenopol, *Hist. des partis politiques. Romanul*, 18 juin 1866.

garchie et avait proclamé le principe que tout citoyen a le droit d'envoyer des représentants au Parlement du Pays » (79). C'est au Prince Couza qu'on doit le quatrième collège, malgré tous les défauts qu'on peut lui reprocher. Cela a été un commencement que les conservateurs même, libéralisants dans une certaine mesure, n'allaient pas laisser mourir. Certes, on n'admettait pas le vote universel par peur de noyer les intelligences (nous dirons la fortune) dans la masse des citoyens, mais on maintenait quand même le droit de vote des paysans, dans le quatrième collège.

On n'a pas adopté le vote universel lors de la loi électorale de 1866, car, ainsi que le rapporteur à la Constituante le remarquait, on avait cru « que le vote universel, sans la division de la masse électorale en plusieurs collèges, n'eût pas eu d'autre effet que de fondre totalement la voix des classes éclairées dans la foule des citoyens. Ces citoyens, par manque d'une suffisante connaissance des affaires publiques et leur simple naïveté, ont toujours servi les tendances despotiques d'un homme ou les ambitions dangereuses de la plus licencieuse démagogie » (80). L'argument « de jure » avait été très bien choisi, quant à la Roumanie.

Etait-ce uniquement cette triste perspective qui aurait arrêté les conservateurs devant les grandes réformes de la démocratie ? Il est difficile de le croire.

Le Sénat.

Le Gouvernement du Coup d'Etat du 11 février 1864 avait clos le Sénat prévu par le Statut du Prince Couza, sans pourtant procéder à sa dissolution. On avait monté depuis, autour de lui, le complot du silence. Les débats qui sont survenus en 1866, autour de son droit à l'existence, sont particulièrement intéressants, car ils déterminent l'attitude de la Constituante envers le principe de l'existence et l'organisation de cette seconde Assemblée législative. En attendant, du fait de la clôture du Sénat, entre l'année de 1864 et la

(79) Xenopol, idem, p. 538.

(80) Moniteur Officiel, 17 juin 1866 ; Séance du 16 Juin 1866.

rédaction définitive de la Constitution de 1866 qui l'avait organisé sur des bases nouvelles, toute loi passée uniquement à la Chambre des Députés était illégale. Pourtant le Sénat ne convenait ni au gouvernement, ni à la Constituante. On ne voulait pas le convoquer. La Constitution de 1866 ne fut votée que par la Chambre des Députés transformée en Constituante. Une grande discussion commença autour de la convocation du Sénat dont on reconnaissait l'existence. On voulait se dérober à cette convocation par des moyens détournés, prétextant une situation exceptionnelle.

Le Sénat, qui n'avait pas été dissous, aurait dû faire son apparition avec les mêmes hommes, avec les anciens sénateurs nommés par le Prince Couza. Or, les ressentiments envers le Prince Couza étaient encore trop puissants. On craignait dans le Sénat certaines présences. On craignait la voix de M. Kogalniceano, le premier ministre du Statut de 1864 (81). On le haïssait. On l'accusait de l'assassinat de la liberté (82). On le désignait pour un homme immoral et parjure. On avait peur de son intelligence et des accusations qu'il pouvait soulever sur les inconséquences de la Lieutenantance Princière. Il y avait aussi d'autres sénateurs qu'on ne souhaitait pas revoir. Quant à Kogalniceano, on ne lui avait même pas permis l'accès de la Chambre. On lui en avait barré la route par une invalidation, lors des élections du district de Falciu (83). La huitième section de la Chambre, délibérant sur ces élections concluait à une nouvelle élection de M. Kogalniceano. On avait trouvé, sur les listes des candidats, deux personnes qui portaient le même nom. On affectait d'ignorer lequel des Kogalniceano avait été élu.

Plusieurs députés, parmi lesquels il y avait Strat, Mârzesco, Christian Tell, et Nicolas Stourdza prennent la défense de Kogalniceano, proclamant que l'Assemblée doit être inspirée par des sentiments de justice et de respect pour les

(81) Xenopol, *op. cit.*, p. 522, Tome II.

(82) *Moniteur Officiel*, 3 mai 1866. Séance du 29 avril, p. 424, colonne 2.

(83) *Moniteur Officiel*, 3 mai 1866, Séance du 29 avril 1866.

(84) *Moniteur Officiel*, page 424, col. 2.

opinions d'autrui (84), tandis que d'autres députés comme Falcoiano, Aristide Pascal, Sihleano et Blaremborg le déclarent parjure et attenteur à la loi. Tournavitou lui jette l'épithète de « déshonoré » pour avoir acheté des votes :

« Cet homme qui a abusé du pouvoir pour violer la Constitution et les lois du pays, qui a juré à cette tribune même qu'il les défendrait » et puis : « des hommes pareils, on ne peut les traiter qu'avec du mépris » (85). On arriva jusqu'à déposer, sur le bureau de la Constituante, une résolution signée par Blaremborg et treize autres députés par laquelle « considérant que Michel Kogalniceano, en qualité de ministre, le 2 mai 1864, s'est rendu coupable de parjure et d'attentat à la loi, Nous, soussignés, proposons que la Chambre le repousse de son sein, dans l'intérêt de la dignité de ce corps et de la moralité publique, sans plus vérifier le titres de l'élu » (86).

Christian Tell remarquait avec raison qu'à l'exemple de l'Abbé Grégoire qui avait été repoussé de l'Assemblée française, Michel Kogalniceano était rejeté maintenant de la Constituante roumaine. On en voulait aux hommes responsables du Coup du 2 mai 1864 : M. Kogalniceano et Alexandre Couza, et il était naturel qu'on éprouvât les mêmes sentiments vis-à-vis du Sénat dont les membres avaient été, dans leur grande majorité, nommés par le Prince déchu.

Pourtant, la question du Sénat est remise à la Constituante. Elle fut remise à la suite d'une proposition incidente, le 14 juin 1866, qui tendait à autoriser le gouvernement à promulguer et à appliquer les lois dès qu'elles seraient votées par la Chambre des députés.

Cela aboutissait par des moyens indirects à déclarer qu'on n'avait plus besoin du Sénat, lors de la confection des lois. Cette proposition n'avait pas réuni, dès le début, l'adhésion de toutes les sections de la Constituante. La proposition ne fut admise que plus tard, après avoir procédé à une se-

(85) *Moniteur Officiel*, page 428, col. 1. Séance du 30 avril.

(86) *Moniteur Officiel*, page 429, col. 1.

conde délibération des délégués de toutes les sections (87). On motiva l'inutilité du Sénat sur « la considération des graves événements et de la situation exceptionnelle du pays ». La proposition du 14 juin 1866, dans sa première rédaction, était l'œuvre du député Manolake et de quinze autres députés. Manolake Costake reconnaissait que d'après le Statut, les lois devaient être soumises à « quelques autres formalités » (allusion au vote du Sénat) (88).

En tenant compte de la situation du pays, on devrait autoriser le gouvernement à promulguer et à appliquer immédiatement les lois votées par la Chambre. Et Manolake Costake ne tardait pas à relever le véritable motif de cette proposition : « C'est une idée commune du gouvernement et de la Chambre, je pourrais dire identique, que cette idée de l'inopportunité de la convocation du Sénat » (89).

Comme Nicolas Ionèsco n'avait pas compris de quoi il s'agissait et ne dissimulait pas sa surprise (90) (il avait cru qu'on doutait des droits de l'Assemblée et qu'on rêvait de les renforcer) le Président du Conseil saisit cette occasion pour ajouter à la proposition de Manolake Costake ce fait que le gouvernement n'avait demandé le pouvoir de promulguer que dans deux cas uniquement. Malgré cette énumération restrictive, Marzesco intervint contre la proposition qui ne faisait qu'anéantir cette institution du Sénat. Car les législateurs doivent être les premiers à respecter les lois en vigueur. Autrement, il n'y a plus de lois, si « nous respectons un principe quand il nous plaît, pour violer ensuite un autre, s'il ne nous plaît pas » (91). La situation était délicate, car de l'aveu du député Pogor (92), « le Gouvernement avait déjà déclaré l'existence du Sénat, expliquant qu'il n'avait pas été convoqué jusqu'à maintenant, parce qu'il n'avait rien à faire, qu'il n'y avait pas eu de lois passées à la

(87) *Moniteur Officiel*, 16 juin 1866, Séance du 15 juin.

(88) *Moniteur Officiel*, 15 juin 1866, p. 577.

(89) *Moniteur Officiel*, p. 577, col. 3.

(90) *Moniteur Officiel*, p. 581.

(91) *Moniteur Officiel*, p. 577, col. 4.

(92) *Moniteur Officiel*, p. 581, 16 juin 1866.

Chambre et que les finances de l'Etat n'avaient pas permis de payer les indemnités des sénateurs ».

A supposer qu'on ne peut s'arrêter sur la véracité des motifs sur la non-convocation du Sénat, une chose est bien nette dans cette déclaration ministérielle, c'est qu'à partir du 11 février 1864, toutes les institutions de l'Etat restent intactes. Le Sénat existait et « sa convocation était la seule façon d'entrer dans la voie de la légalité » (le député Pogor remarquait que cette négligence n'avait pas été innocente.)

Le vrai but de la proposition de Manolake Costake était en occurrence de faire déclarer par la Chambre que le Pouvoir Législatif appartenait au Prince et à l'Assemblée des députés, que l'institution du Sénat était inutile. Par cette proposition, on changeait la Constitution du Pays.

Etonné de cette attitude d'un député conservateur envers le Sénat. Christian Tell lui reprochait le manque de franchise. Si on voulait détruire le Statut, ce n'était pas par cette voie détournée qu'on aurait pu le faire. Il fallait procéder d'une manière loyale, en affirmant les droits illimités de la Chambre. Ce n'est plus à cause de l'urgence des lois qu'on ne convoque plus le Sénat. C'est parce qu'on veut s'en débarrasser. Il n'y a qu'à abroger ouvertement le Statut et alors le Sénat n'existe plus, ou bien, on le maintient comme on prétend le maintenir et alors le Sénat existe, sans pouvoir être négligé de par la mauvaise foi des intéressés (93).

La convocation du Sénat étant la seule voie légale possible, elle ne doit pas porter ombrage à ceux qui haïssent le Statut. Ce n'est pas au Statut qu'il faut s'en prendre, c'est à sa mauvaise application. Si on le suspend, au moins, il faut le faire d'une manière révolutionnaire.

Marzesco développait à son tour à la Constituante la thèse de la nécessité de convoquer le Sénat, car, tant que le Statut est une loi existante, tant qu'il n'est pas abrogé, la Chambre doit le respecter. Mais il ne faut pas croire pour tant que Manolake Costake fut le seul à défendre sa proposition. Jean Strat montrait que le fait d'avoir négligé le Sénat se justifiait par une situation « que personne ne refu-

(93) Moniteur Officiel, p. 581, col. 3.

serait de qualifier d'exceptionnelle ». Tellement grandes et tellement puissantes étaient les questions de l'époque, tellement entourées de risques et de dangers, que le Gouvernement devait avoir les mains libres et d'être pris, alors, d'une fureur de légalité, c'était peut-être un acte de légiste, mais pas un acte de patriotisme.

Cette fureur de la légalité était, selon l'opinion de Strat, d'autant moins compréhensible que jusqu'à maintenant, tous les grands actes de la politique roumaine avaient été hors la loi, au point de vue du droit pur. Ces scrupules étaient qualifiés de brusques par une Chambre qui, quelque temps avant, avait voté et fait passer, avec joie, des lois illégales. En ce sens, l'élection même du Prince Carol, par le plébiscite de la Nation, renforcée par la Chambre, avait été faite sans le concours du Sénat.

Le grand acte de l'Union, même, ne fut pas légal et également le Gouvernement provisoire du 11 février 1864 ne réunissait pas les conditions d'une parfaite légalité, parce que d'après le Statut qu'on maintenait, « les ministres devaient gouverner les derniers » (94), parce que le pays entier vivait malgré lui sous un pareil régime.

D'après le Statut, la convocation d'une seule Chambre par le Gouvernement provisoire fut aussi un acte illégal.

Les plénipotentiaires de la Conférence de Paris « ont traité le Sénat, comme nous l'avons fait après le 11 février. Ils n'ont pas dit qu'il n'existe pas, mais ils ont manœuvré comme s'il n'avait pas existé. On a violé la loi, c'est entendu, mais on l'a fait dans l'intérêt national, parce qu'il ne fallait pas se borner à un mesquin esprit juridique. Jamais un article de la Constitution n'a empêché une Nation de marcher en avant » (95).

Les arguments n'étaient pas mauvais. Ils étaient même séduisants. Strat justifiait toutes ces illégalités par des circonstances politiques exceptionnelles et la hâte avec laquelle on devait opérer. Ainsi que Xenopol le remarque (96) « il

(94) *Moniteur Officiel*, p. 582, col. 4.

(95) *Moniteur Officiel*, p. 582, col. 3.

(96) Xenopol, *op. cit.*, p. 524.

était difficile d'abroger franchement le Statut ». (Pour se passer du concours du Sénat, d'une manière loyale, comme l'aurait voulu Christian Tell.)

Si on avait abrogé le Statut, l'Assemblée aurait eu le caractère d'une Constituante et aurait pu alors, par une nouvelle Constitution, se dispenser du Sénat. Seulement, on ne pouvait abroger le Statut, parce qu'on a voulu appeler sur sa base une dynastie étrangère et convoquer l'Assemblée d'après la loi électorale du Statut.

Jean Bratiano, qui soutenait l'opinion de Strat, expliquait à Christian Tell que le Gouvernement du 11 février, par prudence aussi, n'avait pas pu l'abroger, car la Roumanie n'avait pas 500.000 baïonnettes pour pouvoir imposer sa volonté à l'Europe (97). On ne savait pas quelle aurait été l'attitude des Grandes Puissances, lors de l'abdication du Prince Couza. Les arguments étaient assez forts, mais ils n'expliquaient que le passé. Ce qu'ils n'expliquaient pas, c'était pourquoi à la Constituante, après l'élection du Prince Carol et donc après que tous les dangers invoqués furent passés, on avait persisté cependant à se dispenser du concours du Sénat, lors de la rédaction de la nouvelle Constitution et pourquoi à la fin, la proposition de Manolake Costake fut votée.

« Car », — la phrase est au député Jean Ghika — « si les buts de cette proposition (consistant à donner la main libre au Gouvernement, pour faire face aux difficultés de la situation) étaient avouables, les moyens en étaient un peu extrêmes ». La gravité de la situation, cette fois-ci, ne justifiait plus, en tout cas, l'omission du Sénat à son rôle constitutionnel normal.



Il s'agissait pourtant d'organiser le Sénat, au moins dans la nouvelle Constitution de 1866. D'autant plus que le Sénat était prévu et organisé par la Constitution belge de

(97) Moniteur Officiel, 17 juin 1866. Séance 15 juin 1866, col.1.

1831 qui servait, en occurrence, de modèle aux Constituants.

Montesquieu avait insisté sur la nécessité du Sénat car « par la disposition des classes, le pouvoir doit arrêter le pouvoir ». Lanjuinez avait la même opinion, car « deux Chambres, mieux qu'une, résistent à l'enthousiasme et aux intrigues » (98).

Les résolutions du Congrès national belge de la Constitution de 1831 avaient influencé sur la Constituante roumaine de 1866. Le Congrès national belge s'était prévalu de l'avis de M. Thiers qui parlait (99) de l'erreur de l'établissement d'une Chambre unique, ainsi que de l'avis de l'abbé de Pradt, ancien archevêque de Malines, qui pensait que « le bien ne peut résulter que d'une pondération exacte qui maintienne l'équilibre » (le Sénat serait le Corps Pondérateur entre la lutte du Roi et de l'Assemblée Nationale qui se disputaient réciproquement le pouvoir).

« C'est l'arrimage du vaisseau qui décide de la régularité de sa marche. L'exemple de l'Angleterre a prouvé l'excellence du système des trois branches de la législature. L'exemple de la France a prouvé l'imminent danger de l'absence de ce système ou plutôt la certitude qu'il ne peut y avoir ni repos, ni stabilité sans lui.

Un des deux Pouvoirs (le Roi et l'Assemblée) devra briser l'autre. Le combat passera à la Nation. Leurs divisions deviendront celles du peuple » (100). Ce fut le cas de Louis XVI.

« Partout où il y a des intérêts à discuter, il faut être trois. Entre deux, il ne peut y avoir d'action, mais il y aura toujours du choc. Une Chambre de Pairs est l'arbitre indiqué par la nature des gouvernements représentatifs. »

La dualité des Chambres existait en France depuis la Constitution de l'An III. Suivant l'expression du rapporteur de Boissy d'Anglas, à la Convention, « le Sénat était la rai-

(98) Lanjuinez. Les Constitutions de tous les peuples libres, T.I, Livre I. — Thonissen : la Constitution belge annotée, p. 128.

(99) Histoire de la Révolution Française, T. I, Chap. VIII.

(100) L'Abbé de Pradt : De la Révolution actuelle en Espagne et de ses suites, Chap.V : Thonissen, op.cit., p. 129.

son tandis que le Conseil des Cinq-Cents était « l'imagination de la République » (101).

Le Sénat avait persisté, sous une forme originale, dans la Constitution de l'An VIII pour ne pas parler de la Charte de 1814, de la Constitution de 1815 ou de la Charte de 1830 qui organisaient le Sénat en Assemblée Représentative.

En Angleterre, il existait la Chambre des Lords, à côté de la Chambre des Communes. Et en Amérique, la Constitution de Philadelphie de 1787 admettait la dualité des Chambres, après qu'on eut organisé, en 1778, la Chambre Unique.

Bien des adversaires objectaient que le Sénat n'assurait pas l'unité de la souveraineté, donc qu'il était contraire aux principes fondamentaux de la Constitution, qu'il était inutile parce qu'il doublait par sa structure (il était électif) l'Assemblée ordinaire, parce qu'il entravait le progrès s'il était aristocratique. Le Sénat serait dangereux comme institution, parce qu'il rassemblerait autour de lui les idées de faveur, de privilège et de distribution aristocratique. Malgré tout, la Constituante belge avait voté l'organisation d'un Sénat, lors de la Constitution de 1831, par 128 contre 62 voix. La résolution de la Constituante belge allait influencer maintenant les débats et les solutions de la Constituante roumaine de 1866, sur la question du Sénat. Cette influence fut puissante, parce qu'elle ne manqua pas de laisser des traces.



Quant à la question de maintenir et d'organiser le Sénat, dans la nouvelle Constitution roumaine, il y eut à la Constituante de 1866 une tendance à créer le Sénat, selon le modèle du Statut de Couza.

Cette opinion fut soutenue par Christian Tell qui, selon l'expression de Bratiano, avait pour le Statut un amour paternel. Jean Bratiano, ministre des finances à l'époque, dans

(101) Joseph Barthélemy, *op. cit.* p. 215,

le cabinet de concentration de Lascar Cataggi, attirait l'attention, à la Constituante (102), sur le coup fatal que cela porterait, dès le début, au Sénat.

Le Sénat, dans sa conception, « doit être un corps nouveau avec une autre destination, avec d'autres besoins et d'autres prérogatives » (103). On se dirigeait vers une institution du Sénat, Assemblée représentative. Ce Sénat devait être l'expression du vote de la population et non pas de la désignation du Prince.

Le rapporteur à la Constituante montrait à la séance du 16 juin 1866 (104) que le Comité des délégués avait modifié le projet du gouvernement qui prévoyait une Chambre unique. Le rapport du Comité des délégués proposait, à son tour, un Sénat à côté de la Chambre des députés. On prenait l'exemple des Etats démocratiques de l'Amérique « où les libertés publiques se sont développées au plus haut degré ». On prenait l'exemple des Etats monarchiques dotés d'une Constitution libérale « dont la représentation nationale se composait de deux Assemblées » (105). Le rapport du Comité des délégués énumérait les avantages du Sénat : on évitait par l'existence d'une seconde Assemblée les délibérations pressées, la surprise de la part du pouvoir exécutif, les abus d'une Chambre unique qui n'aurait pas respecté le règlement, sous les passions du jour, sous l'impulsion des gouvernements. Car les discussions passées par une seule Chambre manquent de maturité et de sécurité nécessaires. Le rôle d'arbitre des passions qu'une Chambre déchaîne, d'une manière inévitable, est admirablement joué par un Corps Pondérateur.

Le système de la Chambre unique est révolutionnaire ; il met aux prises le législatif et les aspirations despotiques de l'exécutif. Le Sénat, c'est la sécurité de la monarchie héréditaire, c'est l'équilibre, c'est le prestige, c'est la conciliation des intérêts. C'est la victoire de la réflexion sur la

(102) Le Moniteur Officiel, 17 juin 1866, p. 584, col. 1.

(103) Le Moniteur Officiel, 17 juin 1866, p. 584, col. 1.

(104) Le Moniteur Officiel, 17 juin 1866, p. 586, col. 4.

(105) Le Moniteur Officiel, 17 juin 1866, p. 587, rapport Al. Pas-cal.

passion, surtout en Roumanie où le tempérament des habitants est « ardent et passionné comme celui de tous les peuples méridionaux ». Ce sont à part quelques exceptions pittoresques et de couleur locale, les arguments classiques en faveur du Sénat.

On était au courant de la doctrine constitutionnelle moderne. On ajoutait une observation vraie et au coin du bon sens.

« Dans un pays comme le nôtre, se trouvant dans cette époque de transition entre la moralité et la corruption, la routine et le progrès, il est à craindre qu'une loi électorale élargie ne puisse, par ses conditions, garantir ni l'expérience, ni l'érudition, ni la connaissance des affaires publiques et que les décisions de l'Assemblée législative ne soient pas toujours le fruit d'une mûre réflexion » (46).

Dans un sens contraire aux conclusions de la majorité du Comité des délégués, la minorité du Comité était pour le système unicaméral. Le Sénat, d'après cette théorie, n'était conforme aux traditions du pays. Lors de son existence, il n'avait pas donné de résultats remarquables. On oubliait qu'il avait été clos, après le Coup du 11 février 1864, et qu'étant composé de membres nommés par le Prince, il était tout à fait autre chose que le Sénat électif du projet de la majorité du Comité des délégués. On accusait le Sénat d'impopularité. On lui reprochait d'avoir une allure aristocratique et d'alourdir le rythme de l'action du législatif. Il était loin, d'après ses détracteurs, de constituer une formule de conciliation. La Chambre et le Sénat seraient voués à d'éternelles disputes parce qu'ils représenteraient des intérêts tout à fait contraires (107).

Les libéraux de la minorité du Comité : Cernatesco, Buesco, Nicolas Ionesco, Sihleano, soutiennent le projet de la Chambre unique. Ils suivaient, en tout cas, les suggestions de l'organe officiel du parti libéral, le journal « Romanul ». Ce journal était très puissant et il exerçait une telle

(106) Le Moniteur Officiel, p. 587, col. 2.

(107) Le Moniteur Officiel, p. 587, col. 3.

influence dans le parti libéral, qu'on disait que les ministres libéraux du gouvernement étaient les journalistes de la rédaction de « *Romanul* ».

Le Comité des délégués avait une forte minorité de libéraux. Elle comptait trois membres parmi les sept députés du Comité. La majorité n'était assurée qu'au prix d'une seule voix. On se rend compte par quels dangers devaient passer jusqu'à leur définitive rédaction, bien des dispositions du projet du Comité des délégués. Cette opposition farouche de la minorité continuait à la Constituante. Le projet prévoyant deux Assemblées menaçait, selon la remarque de Voïnov, de passer « avec une imposante minorité ». On prévoyait l'échec même du projet de la majorité du Comité. On montrait que le fait qu'une seconde Chambre fut adoptée par d'autres Constitutions, n'était pas un argument assez fort pour qu'on introduisit la même mesure dans la Constitution roumaine (108).

Le Sénat passe pourtant à la Constituante. Il est prévu et organisé par la Constitution de 1866. L'article 28 du projet du Comité des délégués devient l'article 32 de la Constitution de 1866. Le Pouvoir Législatif s'exerce collectivement par le Prince et la Représentation Nationale. La Représentation Nationale se divisera en deux Assemblées : la Chambre et le Sénat.

Mais le projet du Comité des délégués n'avait pas passé à la Constituante, sans certains obstacles. Au contraire, la lutte fut sérieuse, car, des débats au sein du Comité des délégués, on était passé aux débats au sein de la Constituante. On déposa un amendement signé par Cernatesco, Tournavitou, Lates, Maldaresco, Lupasco, Negulesco et A. Teohari. Il aboutissait à des solutions contraires au projet du Comité des délégués.

Le Sénat, selon cet amendement, ne se justifiait pas en Roumanie, sur des raisons historiques.

En Roumanie, il n'y a pas eu une féodalité, une noblesse toute puissante, de sorte que le Roi fut contraint, comme en France, à faire appel « à ses bonnes villes » de Roumanie.

(108) Le Moniteur Officiel, 19 juin, p. 594, col. 1.

Il n'y a pas eu trois pouvoirs constitués : le Roi, les Nobles et les Bourgeois.

En Angleterre, la noblesse a lutté pour les libertés publiques, à côté de la bourgeoisie des villes contre la royauté trop puissante. Elle fut un corps constitué. Or, en Roumanie, le Prince fut toujours un souverain incontesté et absolu. La noblesse ne fut même pas héréditaire. Elle était personnelle. Cernatesco, qui soutenait ces théories à la Constituante, faisait une longue digression historique sur l'inutilité pratique du Sénat. Ce fut la Chambre, seule, qui a toujours eu du courage. Ce fut elle qui chassa les Stuart, comme ce fut elle qui, en 1830, protesta en France contre les abus du Roi. La Chambre, c'est la liberté, le Sénat, c'est la soumission au monarque. La toute-puissance de la Chambre, c'est la thèse jacobine.

Cernatesco chercha, pourtant, à défendre la Chambre contre les objections possibles. Elle n'est pas révolutionnaire, puisque toutes les classes y sont représentées, et que la lutte est menée uniquement sur le terrain des idées (109). Mais ces arguments ne prouvaient rien. A son tour, Nicolas Ionesco montrait que la nation ne tirait aucun profit du choc entre une Chambre libérale et un Sénat conservateur. On s'appuyait sur une lettre de Gladstone adressée le 17 mai 1866 à l'ex-Président du Conseil Jean Ghika et qui préconisait une conciliation des classes sociales avec un « practical self-government » (110).

On citait une exclamation fameuse d'Edgar Quinet : « Voulez-vous aller dans les chaumières ou aux manches des charrues chercher vos lords ? Il ne faut pas faire de la Chambre un nid de progrès et du Sénat un bastion de conservatorisme ». Il faut chercher à concilier tous les intérêts dans une Chambre unique, par la représentation des intérêts de toutes les classes. Cette chose est d'autant plus facile, en Roumanie, que les partis politiques ne sont pas trop bien consolidés (111). On se réclame de l'autorité des

(109) Le Moniteur Officiel, pp. 628-629.

(110) Discours du député libéral Ionesco, p. 629. Le Moniteur Officiel, 28 juin 1866, col. 2.

(111) Le Moniteur Officiel, p. 629, col. 3.

Divans *ad hoc* de 1857, dont Brailoiu, Christian Tell, Demetre Bratiano, St. Golesco et C.-A. Rosetti furent les témoins. Les Divans *ad hoc* avaient été pour une seule Chambre.

Il est intéressant de voir les mêmes hommes qui voulaient forcer les barrières du passé, au nom du progrès, se prévaloir de « la tradition » et des « conditions spéciales de la société roumaine », toutes les fois que certaines institutions ne leur convenaient pas. Ainsi, Nicolas Ionesco soutint que « les beaux exemples que les Etats d'Europe nous offrent, soient-ils parmi les plus beaux, nous ne pouvons les copier sans tenir compte de nos propres traditions, ainsi que des conditions spéciales de la société roumaine, car nous avons assez de réformes à introduire dans nos lois, sans plus chercher à violer les anciennes coutumes, uniquement pour le plaisir d'imiter. Nous voyons toujours, dans notre passé, une seule Chambre représentative, car jamais les Roumains n'ont senti la nécessité de constituer un Sénat » (112).

Suivant l'exemple des Divans *ad hoc* qui n'avaient pas agréé l'hypothèse d'un Sénat, la Commission Centrale de 1859 (113) avait prévu dans l'article 31 de son projet de Constitution : « Les Pouvoirs de l'Etat sont confiés au Prince à l'Assemblée Générale et à la Commission Centrale ».

Le discours de Nicolas Ionesco n'allait pas se trouver sans réponse. Aux arguments de la minorité libérale, Blaremborg répondait au nom des conservateurs, par un savant exposé sur l'utilité du Sénat, ou la maturité, les intelligences et les valeurs morales trouveraient leur meilleur emploi. Aux arguments de la majorité du Comité des délégués (formule d'équilibre et supériorité sociale), Blaremborg ajoutait les opinions de la doctrine. Il se prévalait, à la Constituante, de certains passages de John Stuart Mill qui parlait dans son ouvrage « Le Gouvernement Représentatif » (114) de deux Assemblées « dont l'utilité se ferait plus sentir dans une Constitution démocratique ». Il citait

(112) Le Moniteur Officiel, p. 629, col. 3.

(113) Le Moniteur Officiel, p. 629, col. 4.

(114) John Stuart Mill, op. cit., p. 285 ; Ibidem, p. 630, col. 2.

la phrase de Royer Collard « qu'il ne fallait pas que les vagues populaires se heurtent toujours contre le trône ». Il invoquait les penseurs de tous les temps, depuis Socrate et Aristote jusqu'à Machiavel et Montesquieu. Et même les penseurs modernes, qu'ils soient Benjamin Constant ou Bourlamaqui, Macarel ou Guizot, Toqueville ou Ancillon, Massabiau ou Lanjuinais, Cherbuliez ou Bernat Saint-Prix, Adams ou Livingstone, ne faisaient aucune exception.

Blaremborg invoquait les documents de la tradition roumaine, pour démontrer l'existence du Sénat. Les douze vélits boyards du Prince Radou Negrou et de Dragos ressemblent aux douze paires de Charlemagne.

Le Sénat, qui n'avait pas la structure d'une seconde Assemblée représentative, s'appelait autrefois « Le Conseil des batrani » (115).

Dans un ouvrage sur « Michel le Brave » écrit en latin vers 1593, Baldassar Walter parlait du Conseil des « seniores ». Blaremborg croyait trouver des traces de l'institution du Sénat dans le Code du Prince Bassarabe, où il est dit que « les batrani » décideront dans l'absence de la coutume. Malgré des témoignages concluants et malgré les arguments de Blaremborg, les « batrani » ne pouvaient pas être comparés à un Sénat, seconde Assemblée Législative. Ces sporadiques petites Assemblées de vieux conseillers constituaient plutôt l'aspect d'une vie patriarcale, que la continuité d'une institution qui aurait trouvé, dans le Sénat démocratique, son expression moderne. D'ailleurs, le député conservateur est forcé d'avouer que le Sénat n'existait pas, du fait que les anciennes Assemblées roumaines avaient le caractère d'Etats Généraux (116).

Une ample étude en droit comparé permettait à Blaremborg de foncer sur « la Chambre unique » qui nous rap-

(115) Magasin historique, Tome V, Hrisov des Princes Bassarabe, Radou Mihail, Grégoire Ghika. Duca : Le Moniteur Officiel, 28 juin 1866, p. 630, col. 3.

(116) Comparaison n'est pas raison, car on a déjà examiné à quoi le Conseil du pays, et surtout les Divâns ont abouti.

pellerait particulièrement deux époques : « l'année de 1793, la terreur, et l'année de 1849, l'hydre socialiste » (117).

Contre ces révolutions, le Sénat se dresserait comme une garantie, garantie non pas contre la juste révolte du peuple, mais contre les factieux.

« Nous étions hier des Bourbons et aujourd'hui pour contenter nos aspirations vers l'égalité et la liberté, il nous faudrait quelque chose de plus qu'en Belgique. Vous demandez des libertés, mais vous repoussez les garanties » (118).

On reprochait au Sénat son manque de popularité. Mais la popularité du Sénat ne serait pas déterminée par son organisation constitutionnelle. Elle serait déterminée par ses attitudes. Il faudrait sacrifier la popularité même pour détruire les erreurs et les préjugés. Le peuple n'a pas d'éducation politique. Cette popularité, il faudrait la diriger sans se soumettre à elle, d'une manière servile. Il faut penser à l'avenir. Dans ce but, il faut cesser d'être des hommes de parti, pour commencer à être des hommes d'Etat.

Une seconde Assemblée serait la maturité dans la délibération, la modération dans la législation, le contrôle dans les discussions politiques, la médiation en cas de dissentiment, un tampon pour neutraliser les chocs, une barrière dressée contre la tyrannie d'une Chambre unique (120).

Le discours de Blaremborg a des bons comme des mauvais côtés. C'est un discours sérieux où aucun argument n'est négligé. Mais c'est uniquement un paradis théorique, car, du moment que la Chambre même était un rempart du privilège, il importait peu à peu la Souveraineté Nationale s'il y avait un Sénat à côté de la Chambre ou s'il y avait une Chambre unique.

Les attaques de Blaremborg contre Nicolas Ionesco et la minorité libérale furent reprises par le rapporteur à la Constituante, le député conservateur Aristide Pascal. Il ajouta que l'institution d'un Sénat ne signifiait pas la désarmo-

(117). Le Moniteur Officiel, 1866, p. 630, col. 5.

(118) Le Moniteur Officiel, 1866, p. 631, col. 1.

(119) Le Moniteur Officiel, 1866, p. 630, col. 2.

(120) Le Moniteur Officiel, p. 630, col. 2.

nie des classes. En outre, il affirma que le peuple n'était pas uniquement la masse des incultes. Il expliqua l'attitude des Divans *ad hoc* envers le Sénat. Les Divans s'étaient refusé à organiser le Sénat parce qu'à ce moment-là, on ne voyait pas les éléments dont il serait composé. Ce qui ne fut qu'une attitude du moment, ne pouvait pas influencer une Constitution devant être faite pour durer des dizaines d'années. Les positions étaient nettes, les conservateurs étaient décidés à ne pas céder. Voilà l'aspect de la lutte parlementaire donnée autour du Sénat. L'idée a pourtant triomphé. Par la voix de Golesco, les libéraux ont déclaré en pleine Constituante, qu'ils renonçaient à l'opposition parce qu'au-dessus de l'existence d'une Chambre unique, ils tiennent, en ces moments difficiles à l'union de tous les Roumains, parce qu'aussi, ils aimaient à le dire, « ils voulaient avoir une Roumanie » (121).

Dans la constitution d'un Sénat, l'Europe avait eu aussi sa part d'influence. Et comme la jeune Roumanie n'était pas assez forte pour s'y opposer, les libéraux entendaient sacrifier leurs convictions pour sauvegarder l'intérêt général du pays. C'était un beau geste qui était digne de servir d'exemple.

Paragraphe III. — *La Chambre et le Sénat*
dans la Constitution et dans la loi électorale de 1866.

S'inspirant de très près de la Constitution de Belgique de 1831, la Constitution de 1866 consacrait, à côté de la monarchie héréditaire, de l'inviolabilité du monarque, de la responsabilité ministérielle, de la séparation des pouvoirs, de la supériorité et de la rigidité de la Constitution, de la proclamation des libertés, les principes aussi de la souveraineté nationale et de la démocratie représentative.

L'article 31 de la Constitution de 1866, ainsi que l'article 25 de la Constitution belge, proclamaient que : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. » (122).

(121) Le Moniteur Officiel, p. 631, col. 4.

(122) Thonissen. La Constitution Belge adnotée, p. 109.

L'article 32 de la Constitution de 1866 (art. 27 de la Constitution belge) ajoutait que : « Le Pouvoir Législatif s'exerce par le Prince et la Représentation Nationale : la Chambre et le Sénat ». Le mandat des députés était représentatif.

L'article 38 reproduisant l'article 32 de la Constitution belge, disait que : « Les membres des deux Assemblées représentent la Nation et non seulement le district ou la localité qui les ont élu. »

Le mandat représentatif ne fait que reprendre une tradition suivant laquelle les magistrats des anciennes républiques qui veillaient aux droits du peuple, étaient élus directement par la Nation (123).

Au début de chaque session, la Chambre et le Sénat choisissent leur président et leur vice-président (art. 43 et 44 de la Constitution roumaine) (art. 37 de la Constitution belge). C'était une disposition inspirée par la Constitution belge. Or, il est intéressant de remarquer que suivant l'article 89 de la loi fondamentale des Pays-Bas, le Roi nommait le Président de la Première Chambre et le Président des Etats Généraux.

L'article 85 prévoyait même que le Roi pouvait nommer le Président de la première Assemblée, sur une triple liste de candidats désignés par la Chambre des Etats Généraux. L'article 37 de la Constitution de 1831 modifiant cette disposition, le principe est passé dans la Constitution roumaine de 1866.

Le vote des Assemblées se fait à majorité de voix (art. 45, premier alinéa) (art. 38 de la Constitution belge). Mais, selon le troisième alinéa de l'article 45, il faut que la majorité du nombre légal des députés soit présente. En cas de parité des votes, il n'y a pas de décision.

Les articles 57-68 de la Constitution organisent la représentation populaire, lors de la consultation de la masse électorale. Le corps électoral est divisé en quatre collèges (art. 58).

(123) Thonissen, La Constitution Belge adnotée, p. 134.

1° Le premier collège est formé par les électeurs qui ont un *revenu foncier*, à partir de 300 ducats. On pourrait ajouter un *revenu personnel*, le *revenu de la femme* et des *enfants* (124).

2° Le second collège est formé par les électeurs ayant un *revenu foncier* entre 100 et 300 ducats.

3° Le troisième collège, le collège des villes, est formé par les commerçants et les industriels qui paient un impôt de 80 lei. Les professions libérales, les officiers à la retraite, les pensionnés de l'Etat et les professeurs qui votent au même collège sont exemptés de toute condition de cens.

Dans ces trois premiers collèges, le vote est direct. Les deux premiers collèges choisissent un député par district. Au troisième collège les députés sont choisis d'après l'importance des villes. Ainsi, la ville de Jassy choisit quatre députés, Bucarest choisit six députés, les villes de Craiova, Galatz, Ploesti, Focani, Barlad, Botosani, trois députés chacune, Turnu-Severin deux députés seulement.

Toutes les villes d'un district forment un seul collège, dans la capitale du district (art. 6, quatrième alinéa).

4° Le quatrième collège est formé par les électeurs qui paient un impôt minime et qui n'entrent pas dans les collèges précédents. Le quatrième collège désigne à vote indirect un député par district. Cinquante électeurs primaires désignent un électeur direct. Les électeurs directs choisissent le député du district dans la capitale respective.

Le quantum du cens des électeurs de tous les collèges est constaté par le rôle des contributions et les quittances d'impôt sur les années précédentes ou l'année en cours.

La durée du mandat, selon l'article 67 de la Constitution (art. 51 de la Constitution belge) était de quatre ans.

Qu'il s'agisse de comparer la Chambre roumaine à la Chambre de la Constitution de 1831, on arrive à conclure que l'organisation de cette dernière était toute autre. Car, les intérêts des privilégiés avaient été trop forts en Rouma-

(124) Al. Cretesco. Commentaire sur la loi électorale, 1866, p. 30.

nie, malgré l'indiscutable influence de la Constitution belge sur la Constitution de 1866.

La Belgique, après sa séparation de la France, fut incorporée au Royaume des Pays-Bas. Le régime électoral avant la Constitution de 1831 était arbitraire et ne rappelait pas le passé constitutionnel de ce pays. Les électeurs étaient séparés en trois ordres : l'Ordre Equestre, l'Ordre des Villes et l'Ordre des Campagnes. Chacun des trois Ordres désignait un nombre de députés aux Etats provinciaux. Les Etats provinciaux désignaient, à leur tour, les membres de la seconde Chambre des Etats Généraux. Voilà un vote indirect, et par collèges, pour tous les citoyens.

Les membres de la Première Chambre belge étaient désignés par le Roi (125).

La Constitution de 1831 changea de fond en comble tous ces artifices. Il n'y a plus de collèges et le vote est direct pour tout le monde. Malheureusement l'exemple ne fut pas suivi par la Constitution roumaine de 1866. Quant au cens, il existait aussi en Belgique, mais il fut abaissé à une somme qui allait de 20 florins à 100 florins d'impôts (art. 47, Const. belge). Le nombre des députés était fixé par la loi électorale, suivant le nombre de la population, à une proportion d'un député pour 40.000 habitants.

Plus de collèges électoraux, le vote direct, un cens modique, voilà le bilan du Régime représentatif dans la Constitution de 1831. Cette réforme était démocratique, surtout que la Belgique était incomparablement plus bourgeoise que la Roumanie. Les classes sociales étant plus aisées, le peuple pouvait, dans une plus grande mesure par manque d'un monopole du privilège remplir les conditions du cens.

La France avait fourni même, depuis la Constitution du 4 novembre 1848, et d'une manière plus précise depuis le 5 mars 1848, l'exemple du suffrage universel. Bien que la Constitution de 1848 n'eut pas duré longtemps, le second Empire devait respecter ce principe. Il est vrai que, se réservant par un décret la faculté de déterminer les circonscrip-

(125) Art. 75, 129 et suiv. La loi fondamentale du 24-8-1815. Thonissen, *op. cit.*, p. 170.

tions électorales, l'Empereur neutralisait de cette manière le vote des villes par le vote des campagnes (126). Il opérait ce qu'on a appelé « la charcuterie électorale ». De cette façon, réduisant l'opposition par la détermination des circonscriptions électorales, par le contrôle des affichages, des réunions, de la presse, de l'imprimerie, le Gouvernement pouvait être sûr de son succès. Mais, la Constitution du second Empire avait respecté le vote universel. Plus de conditions de cens. Tout le monde pouvait aller au vote. Quant aux abus, ils étaient à prévoir sous un César et, d'ailleurs, ils n'allaient durer que jusqu'à la Constitution de 1875.

En Roumanie, le régime censitaire allait durer plus de la moitié d'un siècle.

Le Sénat (art. 68-82, Constitution de 1866).

Les Sénateurs étaient élus dans chaque district par deux collèges.

1° Le premier collège était composé par les propriétaires immobiliers ruraux qui avaient un revenu foncier à partir de 300 ducats.

2° Le second collège était composé par des propriétaires immobiliers urbains, avec un revenu de moins de 300 ducats.

Chaque collège de district désignait, par un vote séparé, un représentant au Sénat (art. 69).

Le vote est direct, mais séparé par classes sociales et par la différence de richesses.

Si le deuxième collège ne réunit pas une centaine d'électeurs, on lui ajoutera pour le compléter les propriétaires immobiliers du district, ayant un revenu entre 100 et 300 ducats. On préférerait toujours les plus imposés et les habitants des villes aux habitants des campagnes (art. 70). S'il y avait au deuxième collège un plus grand nombre d'électeurs qu'il n'en était demandé, on procéderait par élimination par tirage au sort (art. 71).

(126) Joseph Barthélemy, op. cit., p. 135.

Dispositions nouvelles :

Les Universités de Bucarest et de Jassy envoyaient chacune un représentant au Sénat, par les professeurs des facultés respectives. Les conditions d'éligibilité au Sénat étaient les mêmes que celles de l'article 56 de la Constitution belge.

Il fallait :

- 1° Etre Roumain ;
- 2° Jouir des droits civils et politiques ;
- 3° Avoir le domicile en Roumanie ;
- 4° Avoir l'âge de 40 ans ;

5° *Avoir un revenu de n'importe quelle nature* de 800 ducats par an. C'était une importante condition de cens. Pourtant, un revenu de n'importe quelle nature, c'était une façon de parler. Il ne s'agissait en réalité que du revenu foncier (127). Il ne s'agissait ni du revenu commercial, ni du revenu industriel, ni du revenu mobilier, parce que l'article 23 de la loi électorale parlait du revenu prouvé par les moyens de l'article 18 de la même loi (le rôle des contributions, les quittances de l'année précédente ou de l'année en cours). Or, par exemple, on ne pouvait pas prouver par ces moyens les intérêts d'une somme empruntée.

D'un autre côté, la patente des commerçants ou des industriels ne représente pas un revenu calculé par la loi, car la patente est basée sur des probabilités, de sorte que la loi ne reconnaît pas, dans ce cas, un rapport permanent entre l'impôt et le revenu (128).

Les conditions de cens ne s'appliquent pas : aux présidents et aux vice-présidents de toute Assemblée Législative, aux députés ayant fait partie de l'Assemblée pendant trois

(127) Alex. Cretesco. Commentaire de la loi électorale de 1866, p. 23.

(128) Alex. Cretesco. Commentaire de la loi électorale de 1866, p. 24.

sessions, aux généraux, aux colonels en service depuis trois ans, aux anciens ministres plénipotentiaires et agents diplomatiques, aux docteurs et aux licenciés professant depuis six ans (art. 75). Le Sénat de la Constitution de 1866 compte aussi des membres de droit :

1° L'héritier du trône, depuis l'âge de 18 ans, n'ayant pourtant le vote délibératif qu'à partir de 25 ans ;

2° Le clergé supérieur.

On le remarque, les membres de droit sont beaucoup moins nombreux dans la Constitution de 1866 que dans le Statut de 1864. Etant électif, le Sénat est presque une doubleur de la Chambre.

La durée du mandat était de 8 ans.

Le Sénat se renouvelle de quatre ans en quatre ans par tirage au sort, dans la proportion d'un Sénateur par district (art. 78). Naturellement, en cas de dissolution, le Sénat se renouvelait en entier (art. 80). C'était une faculté laissée au Prince, pour pouvoir maîtriser des Sénats éventuellement hostiles.

Un rapide coup d'œil sur le Sénat de la Constitution de 1831 nous permettra de nous rendre compte que le Sénat belge ne fut pas sans laisser des traces sur le Sénat de la Constitution de 1866. Le Sénat belge était différent dans sa structure de l'ancienne pairie de France et de la Chambre des Lords. Il n'était pas aristocratique. De neuf projets qu'on avait présentés sur la composition du Sénat lors des discussions préliminaires, on ne s'était arrêté qu'au vote direct des citoyens, en tant que seule modalité de désignation des sénateurs (art. 53 Constitution belge).

Le nombre des sénateurs était égal à la moitié des députés de la Chambre (art. 54).

Les conditions d'éligibilité au Sénat belge étaient les mêmes que celles du Sénat roumain. Pourtant il y avait une différence inévitable quant aux conditions du cens. Les éligibles au Sénat belge devaient payer 1.000 florins d'impositions directes, les patentes comprises. On ne calculait plus la fortune, comme en Roumanie, d'après les revenus immobiliers. Si la liste des contribuables n'atteint pas la propor-

tion d'un citoyen pour 6.000 âmes, elle est complétée par les citoyens les plus imposés du pays. De cette façon, on arrivait aux proportions prévues par la loi.

La réunion des listes provinciales formait la liste nationale sur laquelle les électeurs choisissaient les sénateurs (129). Mais c'était le vote direct de tous les citoyens. En Roumanie, malgré qu'on eût adopté un Sénat électif, les collèges et les cens empêchaient l'exercice de la souveraineté nationale et l'application du régime représentatif. C'était de la démocratie au compte-gouttes.



Quant à l'initiative des lois, elle appartenait, selon l'article 33 de la Constitution de 1866, aux Assemblées et au Prince. On exceptait les lois votant les recettes et les dépenses dont l'initiative appartenait uniquement à la Chambre. L'article 33 de la Constitution de 1866 s'opposait donc au Statut de 1864 qui n'avait accordé ce droit qu'au Prince. On subissait l'influence de l'article 27 de la Constitution belge. Ce n'était plus comme au temps de la Constitution française de 1791, où l'Assemblée Nationale avait seule le droit d'initiative, où le Roi n'avait que la faculté de « prier l'Assemblée de prendre l'objet en considération » (130). Ce n'était pas non plus, comme pendant la Constitution de l'an III, quand l'initiative des lois appartenait au Conseil des Cinq Cents. Ce n'était non plus, ni le système monarchique de l'an VIII ou de la Charte de 1814 dont l'initiative était détenue par l'exécutif.

Les Constitutions de 1831 et de 1866 consacraient un système mixte, un nouveau système. Ce système existait déjà dans la Constitution des Pays-Bas, qui accordait l'initiative au Roi et à la Seconde Chambre des Etats Généraux (131).

(129) Thonissen, op. cit., p. 185.

(130) Constitution de 1791, Chap.III, Sect.I, art. 1^{er}. Thonissen, op. cit., p. 115.

(131) Art. 106, 114 et suiv. Thonissen, op. cit., p. 115.

A l'exemple du Congrès National Belge de 1831, la Constitution de 1866 établissait que ce droit appartenait au Prince et aux deux Assemblées.

« Connaître, disait Rosii (132), n'est pas vouloir car où est la garantie que le pouvoir exécutif investi seul de l'initiative, saisira le pouvoir législatif de toutes les propositions nécessaires. »

La Sanction des lois était au Prince. Il avait le droit de veto absolu. Le projet du gouvernement (article 47, troisième alinéa) prévoyait, aux débats, le veto suspensif. Ce veto suspensif devait céder devant le vœu réitéré de la Chambre.

Mais le Prince Carol s'y opposa, de sorte qu'on fut forcé d'introduire le principe du veto absolu dans la Constitution de 1866. Le rapport à la Constituante prétextait, en ce sens, la préoccupation d'éviter le plus possible les cas de dissolution du Parlement. On évitait aussi les élections générales répétées qui auraient produit des perturbations dans le pays. La minorité du Comité des délégués, pourtant, s'était rangée du côté du veto suspensif. Le vœu réitéré des Chambres indiquait une volonté nationale qu'on ne pouvait pas négliger.

* * *

La Loi Electorale de 1866 :

La loi électorale annexée à la Constitution, et dont la Constitution inscrivait dans son texte les principes généraux, lui ajoutait, à son tour, quelques règles et conditions complémentaires.

L'article 17 de la loi électorale prévoyait les *conditions d'électeur* à la Chambre. Il fallait :

- 1° Etre Roumain ou naturalisé ;
- 2° Avoir 21 ans ;
- 3° Réunir les conditions du cens.

(132) Cours de Droit Constitut. T.IV, p.141. Thonissen, op.cit., p. 116.

Sont incapables de devenir électeurs (article 19) :

- 1° Les Roumains soumis à une protection étrangère ;
- 2° Les domestiques (comme pendant la Constitution de 1791 ou le décret du 11-8-1792) ;
- 3° Les mendiants ;
- 4° Les interdits ;
- 5° Les faillis non réhabilités.

Sont indignes (article 20) :

- 1° Les criminels condamnés ;
- 2° Les personnes n'ayant pas l'exercice des droits civils et politiques ;
- 3° Les condamnés pour vol, abus de confiance, attentat aux bonnes mœurs ou corruption électorale.

Les conditions d'éligibilité à la Chambre étaient les mêmes que celles demandées par la Constitution belge (art. 50).

Il fallait, en dehors du cens, être Roumain, avoir 25 ans, être domicilié en Roumanie, jouir des droits civils et politiques. La loi électorale prévoyait aussi des incompatibilités pour les fonctionnaires administratifs, pour les agents du pouvoir exécutif, pour les magistrats et les maires.

Mais le mandat de député ou de sénateur n'est pas incompatible avec la fonction de ministre (article 28, loi électorale). Ce n'est pas le système de l'indépendance de l'exécutif des Etats-Unis d'Amérique. Ce qui est encore à remarquer, c'est que le mandat de sénateur n'est pas incompatible avec la situation de général ou de colonel dans l'armée active, de Président des Cours d'appel, de Procureur général ou de juge à la Cour de cassation (133).

(133) Car autrement l'incompatibilité serait absolue, *surtout pour les juges de la Cour de Cassation*, ce qui aurait été les rendre inférieurs à un simple juge de district qui jouirait d'une incompatibilité relative. Voir Al. Cretesco, p. 25, op. cit.

On s'occupait ensuite de nombreuses questions concernant la technique électorale, le domicile politique, les listes électorales qui sont à la charge des autorités communales.

Chaque année, les conseils communaux de toutes les communes des districts procéderont entre le 1^{er} et le 15 janvier à la révision des listes électorales, pour la Chambre et le Sénat. L'opération finie, les listes des électeurs seront affichées sur les portes de toutes les maisons publiques, pendant trois semaines. Toute réclamation sera adressée au Conseil communal respectif (art. 34). S'ils ne sont pas contents de la décision du Conseil, les citoyens ont un droit d'appel devant les tribunaux, pendant trois semaines, et le recours devant la Cour de cassation, pendant trente jours, depuis l'arrêt du Tribunal. Tout électeur, rayé des listes électorales, recevra une notification concernant les motifs de cette mesure (article 42 de la loi électorale).

La loi électorale s'occupe aussi de l'objectivité du vote. Elle cherche à éviter par ses dispositions les abus, les pressions, les menaces. Les collèges votent successivement. Ils sont convoqués par décret. Les maires de chaque commune convoquent les électeurs, trois semaines avant le vote (article 46).

Le vote des collèges est séparé.

Si, à l'intérieur d'un collège, les électeurs dépassent le nombre de 500, ils sont répartis en sections de cinquante jusqu'à cent (art. 47 et 48). Chaque section choisit un nombre de députés proportionnel au nombre des électeurs qu'elle contient (art. 48, quatrième alinéa). Dans le quatrième collège, au vote indirect, l'électeur secondaire ne peut pas participer aux élections sans un certificat délivré par le bureau, dans les 24 heures (art. 49). Il est convoqué trois jours d'avance. Sa qualité cesse par la désignation des électeurs directs.

La séance des collèges est ouverte par le Maire de la commune du Chef-lieu du district (art. 54), à côté d'un bureau provisoire de 25 électeurs dont un président et deux secrétaires.

Le bureau définitif des élections du collège est formé

par un président, deux secrétaires et deux scrutateurs choisis à majorité relative et au scrutin secret (art. 56).

L'article 58 prévoit qu'aucune personne armée ne peut entrer dans le local du vote. Le président du bureau a le droit de prendre des sanctions. Il est secondé dans cette mission par les autorités civiles et militaires. Il a la faculté de sanctionner les auteurs de troubles, ainsi que toute personne qui cherche à ne pas observer la condition de l'objectivité du vote (art. 58, cinquième alinéa) par des injures, violences, calomnies, pamphlets ou caricatures. Le scrutin est secret. On vote de la manière habituelle. On met le bulletin dans une urne dont les clefs sont gardées par le Président du bureau et par un des deux secrétaires. On commence, ensuite, le dépouillement du scrutin. On l'entoure de toutes les garanties possibles. Un procès verbal, souscrit par le bureau des élections, envoie les résultats au bureau central qui se trouve dans le local du Conseil Communal.

Au premier tour de scrutin, le vote est à majorité absolue. Au second tour de scrutin, le vote est à majorité relative. En cas de parité, on tire au sort. Il faut ajouter, pour terminer, qu'on promulguait le 23 avril 1878 une loi interprétative de la loi électorale de 1866, pour garantir la liberté et l'indépendance des élections.

A quoi aboutissait tout cet échafaudage formel s'il n'allait servir que de prétexte constitutionnel, s'il n'allait pas réaliser la Souveraineté Nationale, si les Chambres n'allaient vraiment pas devenir représentatives ? « Il y avait des collèges électoraux qui appartenaient à une seule famille et dont les membres riches et nombreux satisfaisaient à eux seuls la loi censitaire (134). »

Il y avait des collèges qui comptaient 20 ou 25 électeurs. Tous ces collèges restreints faisaient prévaloir les intérêts locaux sur les intérêts généraux. On se battait en petit comité, au nom de la Souveraineté Nationale. Parlant des collèges restreints, Royer Collard s'exprimait en 1819 de la manière suivante : « Voulez-vous que l'électeur discerne bien les choses ? Faites-le sortir de l'atmosphère locale,

(134) C. Dissesco. Droit Constitutionnel, p. 731.

agrandissez-lui l'horizon politique. Seules les masses résistent. Le gouvernement représentatif n'existe pas sans elles. Ce sont elles qui représentent la nation (135). »

Or, les collèges et le cens ne réalisaient pas, en Roumanie, cette condition. Le pays légal n'était pas l'expression du pays réel. De six collèges à la Chambre et au Sénat, il n'y en avait qu'un seul qui représentait les paysans. Le reste des collèges était constitué par les propriétaires fonciers ruraux et urbains, dans la grande majorité. Non seulement on ne réalisait pas le collège unique des électeurs, selon le principe de la souveraineté nationale, mais on rendait fausse la représentation populaire à l'intérieur des collèges. Les paysans n'étaient presque pas représentés. Car, « plus la classe était nombreuse, moins elle était représentée. Le système transformait ainsi la majorité du pays en minorité politique et formait la majorité politique de la minorité du pays. Il rendait injuste le régime représentatif, car, au lieu d'aider le faible contre le fort, il forgeait une arme de plus, à la disposition des forts contre les faibles (136). »

On ne voit pas trop ce qui restait de l'article 31 de la Constitution de 1866, article qui proclamait que tous les pouvoirs émanent de la nation. On parlait, à cette époque, d'une sélection. C'était fort bien ; mais, de la façon dont on l'avait entendue, c'était au prix d'une inconséquence flagrante par rapport à un principe qu'on avait prescrit, à cor et à cri, dans la Constitution du pays.

Car, enfin, quel était le critérium de la sélection des capacités ? Le cens ? Nous connaissons les intérêts qu'il cachait derrière lui. A l'intérieur même du régime censitaire, il y avait des préférences. L'argent et le revenu avaient leurs enfants gâtés, car ils préféraient les grands censitaires et surtout la richesse immobilière.

Celui qui possédait une fortune mobilière n'était électeur, ni à la Chambre, ni au Sénat, à moins qu'il ne fût

(135) C. Dissesco, op. cit., p. 731.

(136) Le Régime électoral de la Représentation Nationale en Roumanie, Paris 1927, p. 25.

un industriel ou un commerçant de quelque importance. Il y avait, à côté, le propriétaire foncier qui, à la condition d'avoir un certain revenu, votait aux premiers collèges à la Chambre comme au Sénat. Cette préférence contenait un indice : c'est que la fortune mobilière, les industriels et les commerçants, ces travailleurs et ces bourgeois, ces nouveaux sans-culottes, malgré toutes les déclarations de l'époque, n'étaient pas faits pour plaire aux anciens privilégiés qui s'accrochaient au pouvoir à travers les nouvelles institutions fondamentales du pays, qui s'obstinaient à résister à la démocratie en marche. Ces hommes à revenus fonciers dont les terres, par exemple, étaient travaillées par des néo-serfs, n'auraient pas été défendus par le cens, même s'ils n'avaient mis l'accent sur les valeurs immobilières, sur les domaines étendus ou sur les immeubles dont ils étaient les propriétaires.

Devant une réalité qui commençait à devenir défavorable, les anciens privilégiés, reculant, trouvaient leur refuge dans les institutions. En même temps, la loi électorale se dévouait quelque part à assurer la liberté du vote, à respecter l'opinion des électeurs, à garantir l'objectivité de l'élection.

Il n'en était rien de tout cela. Pratiquement, le vote des sages ne devenait, avec ces nouveaux convertis à la démocratie, qu'une folle enchère. Le suffrage censitaire a été certainement plus vénal que le suffrage universel (137).

Lors d'un remaniement du Cabinet St. Golesco en 1867, Jean Bratiano, le chef des libéraux, ministre dans le Cabinet remanié, avait demandé la dissolution du Parlement. On procéda, au mois de novembre et de décembre, à de nouvelles élections (138). C'est à cette occasion qu'on inaugura le système, célèbre depuis, qui consistait à empêcher, par tous les moyens, le vote de l'opposition. Le Parti Libéral avait besoin de se constituer une Chambre à lui, une Chambre à laquelle il imposerait ses décisions. C'était bizarre de la part des hommes qui, lors du Statut de 1864, avaient

(137) J. Macovei, *op. cit.*, p. 30.

(138) N. Gane ; P. P. Carp. Tome I, p. 101.

protesté et envoyé leur démission à la Chambre, parce que Michel Kogalniceano menait les majorités « comme un pédagogue sévère mène les enfants ». Ils voulaient, même, l'unification des collèges électoraux, au Sénat, pour contrebalancer par les propriétaires urbains, le pouvoir des conservateurs au Sénat, et pour essayer de donner aux élections des majorités libérales. C'était une chose qui était bonne en elle-même si elle n'était pas dominée par l'esprit de parti et par cette mentalité de l'époque qui disait que le parti politique respectif est la plus pure image de la nation. C'est à cause de cela que les libéraux prétendaient même obtenir l'abolition de l'immovibilité des magistrats et de la Cour de Cassation, parce que la Cour avait cassé le recours d'un partisan (139). Ainsi, les hommes qui avaient sacrifié aux boyards la loi électorale et la loi des conventions agricoles, pour obtenir en compensation les libertés publiques de la Constitution, sacrifiaient ces libertés aujourd'hui pour des Chambres dociles, à fin de travailler à leur manière à on ne sait quelle bourgeoisie.

La démocratie de 1866 qui était formellement libérale venait de recevoir un coup justement de la part de ceux qui s'étaient érigés en ses défenseurs.

Les arguments des abus et de la violence ont fait école, car, en 1875, les conservateurs exercèrent à leur tour, la terreur, lorsqu'ils virent que les libéraux l'avaient emporté aux élections du premier collège. Lors des élections au troisième collège à Bucarest, on aurait dit une répétition générale de la Révolution : têtes cassées et chocs violents entre les bandes électorales des partis respectifs (140). Le succès des conservateurs était assuré.

Mais on touchait terriblement par ces méthodes à la conscience, à la fierté et à l'indépendance du Corps électoral. Car tout l'appareil administratif devenait, en temps de campagne électorale, un appareil électoral. Par le nombre restreint des électeurs, le Gouvernement disposait de grands moyens de pression, surtout dans un pays centralisé comme

(139) N. Gane, *op. cit.*, p. 114.

(140) C. Gane, *op. cit.*, p. 170.

la Roumanie. Electeurs et candidats se connaissaient et avaient des intérêts communs. Souvent les élus détenaient économiquement les électeurs. Le vote n'était qu'une surenchère de la part des candidats s'adressant à quelques centaines d'électeurs des collèges. Par l'obtention de toutes sortes d'avantages, les électeurs avaient l'occasion de mettre en valeur l'aide qu'ils apportaient aux élus. Il y avait tout un cortège de séductions électorales. L'opposition se perdait, en vain, en protestations, lors des validations des élections. On répondait en divaguant sur les principes, on se réclamait de la bonne foi, on ne demandait jamais d'excuses et on recommençait. Faux électeurs, vols d'urnes, falsification des votes, corruptions, voilà les tristes résultats des mesures de la loi électorale sur la sécurité et l'objectivité du vote.

On obligeait les citoyens à voter à bulletin ouvert, on les conduisait en rangs serrés, à l'urne, comme un troupeau. Par des agents, on contrôlait le vote, avant de le jeter dans l'urne. On brutalisait ceux qui avaient exprimé librement leur vote.

Les candidats supportaient les frais de transport et d'entretien des électeurs partisans. C'était normal et au moins en ces moments de « grande importance » la souveraineté du peuple pouvait-elle s'offrir quelques dignes repas. La Roumanie, malgré le défaut d'une réelle démocratie ou d'un régime représentatif, n'était pourtant pas de ces pays dont on puisse dire qu'ils ne progressaient pas. C'est qu'elle a eu la chance d'avoir un grand roi et quelques bons ministres. Sa jeunesse et sa vitalité, son énergie et ses richesses la dispensaient, en tant qu'Etat, des réformes qui s'étaient montrées d'ailleurs superficielles. Elle marchait en avant, de par la grande loi du progrès de tous les jeunes organismes.

Eût-elle eu les vraies réformes économiques qui auraient amélioré l'état des paysans, la Roumanie aurait connu, à côté du progrès, le règne de la Justice.

La pétition de Jassy de 1871.

Bien que la loi électorale eût été rédigée par des conservateurs, la fraction des conservateurs de Jassy avait présenté à la Chambre, en 1871, une proposition de modification de la loi électorale, dans le cadre plus général de la modification de la Constitution de 1866. La pétition, qui était l'œuvre personnelle de Grégoire Stourdza (141), était signée aussi par Rosetti-Balanesco, L. Cantacuzène, les généraux G. Ghika et N. Mavrocordat, C. Carp, Gr. Carp et Stéphane Mavrodi.

Elle avait reçu l'adhésion du groupe « Junimea » de Pogor, de Jacob Negruzi, de G. Racovitza, de G. Stourdza et de Titus Maioresco. Cette pétition dénonçait l'injustice, pour le plus grand mal du pays. « Toute société civilisée, disait-on, a nécessairement besoin pour vivre de deux choses : de la liberté, car sans elle on ne peut pas se développer, et de la justice, car sans elle il n'y a pas de liberté. » L'égalité n'est qu'une branche de la justice. Là où la justice n'existe pas, la liberté dégénère en licence. La jonction manque et l'impunité est la garantie de tous les délits et de tous les crimes (142). Ces phrases et cette pensée auraient fait honneur à la signature de n'importe quel libéral progressiste. En les lisant, on pourrait avoir l'impression que les conservateurs de Jassy préparaient au pays on ne sait quelle loi électorale à plus large représentation. Qu'à cela ne tienne. Il s'agissait d'interpréter l'injustice, d'une manière originale. Car, parlant de certains dépouillements et de l'injustice, les allusions et les remontrances des conservateurs ne visaient qu'à ceux qui, n'ayant pas de fortune, votaient des impôts, à la Chambre, sur le dos de ceux qui étaient les plus aisés. On était jaloux et on trouvait qu'on

(141) Maioresco Titus. Histoire Contemporaine de la Roumanie, p. 26.

(142) Maioresco Titus. Histoire Contemporaine de la Roumanie, p. 52.

avait trop accordé au peuple, lors de la loi électorale de 1866. La pétition dénonçait quelques défauts du régime représentatif. Ainsi, les villes étaient représentées dans une proportion qui n'était pas égale à leur importance (143). On trouvait trop grand le nombre de leurs représentants à la Chambre. Il suffisait, pensait-on, de quatre députés pour Bucarest, de trois pour Jassy, de deux pour Craiova, Galatz, Focsani, Bârlad et Botosani. En outre, les trois classes de contribuables des villes (les propriétaires, les grands industriels et les citoyens moins imposés) devraient avoir une égale influence aux élections des députés des villes (144). On se plaignait qu'on laissait les élections à la discrétion des moins imposés. On proposait une refonte des conditions de cens aux collèges électoraux.

1° Ainsi, modifiant l'article 59 de la Constitution de 1866, le revenu des électeurs au premier collège de la Chambre devrait être fixé à partir de 700 ducats par an ;

2° Modifiant l'article 60 de la Constitution de 1866, le revenu des électeurs au deuxième collège devrait être fixé jusqu'à la somme de 700 ducats ;

3° Modifiant l'article 61 de la Constitution de 1866, le troisième collège se répartirait en trois classes d'électeurs :

a) La première classe serait composée de tous les propriétaires immobiliers avec un revenu de 100 ducats, et de tous les commerçants et industriels patentaires de première classe ;

b) La seconde classe serait composée de tous les propriétaires immobiliers avec un revenu de 20 à 100 ducats, ainsi que de tous les commerçants et industriels patentaires de seconde classe ;

c) La troisième classe serait composée de tous les commerçants et industriels payant un impôt minimum de 30 lei par an.

(143) Maioresco Titus. Histoire Contemporaine de la Roumanie, p. 56.

(144) Maioresco Titus. Histoire Contemporaine de la Roumanie, p. 56.

On maintenait les mêmes exemptions de cens pour les catégories prévues par la Constitution de 1866.

Lorsque le troisième collège avait à choisir un député ou deux, les trois classes respectives se réunissaient pour désigner chacune un candidat. Ces trois candidats devaient convenir entre eux, en unanimité, sur le député ou les députés à choisir, sinon on tirait au sort.

Lorsque le troisième collège devait choisir trois députés, alors toutes les classes du collège choisissaient leur candidat respectif. S'il y avait quatre députés à envoyer, la troisième classe du troisième collège devait désigner deux députés, tandis que les deux autres classes choisissaient, à elles deux, le reste.

On le voit bien, ce projet réactionnaire tendait à renforcer le privilège, en divisant le troisième collège en trois classes soumises à des conditions de cens plus dures, qui fonctionnaient en cloisons étanches et qui devaient dorénavant se heurter quelques fois entre elles. Cela devait être un coup porté à la bourgeoisie, afin de l'affaiblir. On renforçait aussi les conditions du cens du premier et du deuxième collège. Les grands propriétaires, dans leur splendide isolement, se croyaient plus tranquilles du haut de ces tours d'ivoire, que la bourgeoisie ou la petite propriété n'allaient plus abattre.

Quant au Sénat, la pétition de Jassy proposait des membres élus et des membres désignés par le Prince.

On se réclamait de l'Angleterre, le pays le plus constitutionnel (145). L'art. 68 modifié disait que les membres du Sénat devaient être *propriétaires fonciers* ruraux avec un revenu supérieur à 1.000 ducats. On supprimait les articles 69, 70 et 71. On laissait intacts les articles 72 et 73 et on modifiait l'article 74 sur les conditions de cens, dans le sens que nous avons déjà vu.

Cette fois-ci, les personnes qui étaient exemptées du cens, en raison de leur haute situation sociale, lors de la Constitution de 1866, formaient la liste de personnes parmi

(145) Măioresco Titus. Histoire Contemporaine de la Roumanie p. 58.

lesquelles le Prince désignait 16 sénateurs. Voilà donc un renforcement du privilège, au Sénat même, c'est-à-dire là où il y avait le moins besoin d'une réforme aristocratique. On en voulait peut-être au second collège de propriétaires urbains. Heureusement, cette pétition de Jassy, malgré les commentaires qu'elle suscita à l'époque, n'eut aucun résultat et peut-être dort-elle, aujourd'hui encore, dans quelques archives poussiéreuses de la Chambre des Députés.



Quelle était l'atmosphère générale du pays, après la Constitution de 1866 ? Le trône n'était pas consolidé. Ce fut un conflit qui aurait pu avoir des conséquences dramatiques.

Tout le monde pouvait attaquer le Prince, publier des reportages sur sa vie intime, porter le deuil et avoir sur la manche des inscriptions désobligeantes, lui crier « Boche » de toutes ses forces, faisant du sentiment dans la politique, alors qu'il fallait du calme et du sang-froid.

Ainsi que le Prince Carol I^{er} le notait dans ses mémoires, ces trop grandes libertés étaient dangereuses pour une nation à peine réveillée d'un joug trois fois séculaire et qui ne voulait pas se laisser conduire, tout en n'étant pas capable de se conduire elle-même. Le Prince faillit maintes fois partir et laisser le pays dans le désarroi général, avec les finances épuisées, en proie à l'anarchie intérieure. Il se trouva, heureusement, des hommes énergiques et sages qui, ainsi que Lascar Catargi en 1871, ont su apaiser et donner confiance au Prince. Car « la doctrine » des partis politiques n'était que le prétexte de l'ambition personnelle qui dépassait l'intérêt général et se couvrait de principes pour cacher des intérêts peu honorables.

Quant aux hommes politiques, ils étaient prêts à renoncer à calomnier le Prince, ou à faire de l'opposition aux adversaires, à oublier ce qu'ils avaient affirmé auparavant, lorsqu'ils se trouvaient apaisés par un portefeuille ministériel ou par un mandat de député concédés par la sagesse et l'esprit politique d'un Roi. Le mirage du pouvoir dissi-

pait toutes les inquiétudes et ajournait tous les reproches.

Dans la lutte politique, les partis acharnés les uns contre les autres, non habitués au jeu constitutionnel et parlementaire, prenaient pour une offense personnelle la succession de leurs adversaires au pouvoir.

Ils cherchaient à venger leurs désillusions dans une lutte sans scrupules, contre le facteur constitutionnel.

Voilà où menait la démocratie de 1866. C'est l'aspect douloureux d'une arène de gladiateurs, où la souveraineté nationale ne devenait qu'un rude combat des clientèles électorales, où la vie publique devenait une histoire de coulisses, où la vanité non satisfaite d'un monsieur important déterminaient l'attitude d'un parti entier.

Sans de vrais citoyens et avec une opinion publique qui ne réagissait pas, la démocratie roumaine n'était que le champ fertile des intrigues et de l'ambition.

CHAPITRE III

LES PRELUDES DU VOTE UNIVERSEL LA CONSTITUTION MODIFIEE DE 1884 ET LA NOUVELLE LOI ELECTORALE

Paragraphe premier. — *La lutte politique autour
de la révision.*

Le Parlement libéral de Jean-C. Bratiano (qui avait succédé, le 9 juin 1881, à son frère aîné Demetre (1) à la Présidence du Conseil) achevait sa troisième session parlementaire, le 31 mai 1882. Ces dernières années, riches en événements, avaient connu la guerre de l'indépendance de 1877, la proclamation du royaume de Roumanie en 1881. On sentait le besoin de modifier la Constitution, pour la mettre en harmonie avec les nouvelles circonstances politiques. Au cours de cette troisième session, on avait voté une nouvelle loi sur les conventions agricoles (2). On réduisait les termes des contrats spoliateurs et on supprimait l'exécution forcée par les gendarmes et les organes administratifs, pour envoyer la non-exécution des contrats, devant les instances judiciaires. Sans doute, avec cela, le problème social et économique du pays ne recevait pas une solution fondamen-

(1) Demetre Bratiano, lui-même libéral, avait mené auparavant les majorités parlementaires, en qualité de Président du Conseil dans un Cabinet de courte durée (10 avril-9 juin 1881).

(2) Titus Maiorescu, op. cit., p. 207.

tales, mais si peu qu'elle eût constitué un progrès, elle avait déclenché une réaction formidable de l'opinion, dirigée surtout contre le leader libéral C.-A. Rosetti. Car c'est lui qui, par une lutte ardente, avait rédigé et fait passer, à la Chambre et au Sénat, la nouvelle loi des conventions agricoles. Accablé par un flot d'injures et de calomnies, de la part des grands propriétaires lésés, Rosetti se retire un moment de l'arène politique et part en France.

A la tête de son ministère, Jean-C. Brătianu règne et gouverne, setil et tout-puissant. Il dirige tous les ressorts (3) par des fonctionnaires de confiance, d'habitude par les directeurs des ministères. Ses ministres ne sont que des figurants qu'il change à son gré, selon les raisons politiques du parti. Ils ne sont que « les fantômes du Président du Conseil », ainsi qu'on les avait qualifiés à la Chambre (4). Ce fut l'époque du « vizirat ». Jean Brătianu les dominait tous, par ses qualités d'homme d'Etat, par son prestige et par son équilibre, en même temps que par son « audace dans les décisions bien réfléchies ». Il était un grand réalisateur et il lui était dû de présider maintenant la grande œuvre de reconstruction et de progrès de la Roumanie moderne. Son caractère s'opposait à la magnifique imprudence de C.-A. Rosetti dont il s'était écarté peu à peu. Car C.-A. Rosetti n'était qu'un combattant qui, en dépit de l'âge, restait toujours jeune, comme au temps de la Révolution de 1848. Lui, il n'avait pas changé, il n'était que le porte-drapeau de toutes les idées avancées, devant mourir dans les premiers rangs, sans qu'il lui fût dû de regarder la victoire en face. Il suivait le noble et douloureux destin de tous les précurseurs. Retourné de France, Rosetti commence à marquer son ancienne influence dans le parti libéral, agitant toutes les idées de la révision de la Constitution et de la loi électorale. Il entreprend une vive campagne dans la presse, campagne qui n'allait pas cesser jusqu'au triomphe de l'idée de la révision.

Le 29 août 1882, il lance dans *Romanul*, le journal

(3) T. Maiorescu, *op. cit.*, p. 208.

(4) T. Maiorescu, *op. cit.*, p. 208.

dont il était le rédacteur, et qui était en même temps l'organe officieux du parti libéral, la formule de la lutte qu'il allait engager : « La loi électorale est la corruption présente imposée et légalisée par la Constitution. » « Le régime censitaire, c'est le régime du privilège. »

Rosetti montrait, dès le début, l'immense corruption et la suite ininterrompue d'abus auxquels se prêtait la loi électorale dans le système des collèges restreints. Avec un talent remarquable, il décrivait la situation réelle de la démocratie transformée en arène de combat et dont les champions incontestables étaient le préfet et la trique. Mais la campagne de Rosetti ne prend une forme précise que dans la dernière session parlementaire qui s'ouvre le 17 octobre 1882. Le message et la réponse au message sont sobres. Bientôt, une proposition d'initiative parlementaire, signée par 60 députés, soumettait à la Chambre la nécessité de la révision de la Constitution et de la loi électorale.

Au début, cette idée avait été soutenue par un petit nombre de députés. Le Président du Conseil l'avait déclaré à la Chambre : « Le Gouvernement était au début contre cette révision (5). »

Il n'avait cédé que sous la pression du courant d'opinion que Rosetti avait créé. Bratiano voulait pourtant, élargir les collèges électoraux, tant que cela contribuait à l'écrasement du premier collège (le collège des réactionnaires) et au progrès de la bourgeoisie. On ne pensait pas aux paysans et donc à un vrai régime représentatif. C'était beaucoup moins que Rosetti n'avait demandé.

Le ministre de l'Intérieur n'avait voté la proposition de révision qu'après sa seconde lecture à la Chambre. Le député Voinov avait eu la même attitude. Le Sénat s'y était opposé également.

Les majorités libérales s'étaient déclarées contre la révision lors de deux réunions séparées. A vrai dire, aucun libéral n'était contre une nouvelle loi électorale, mais on craignait qu'on aille trop loin dans la voie des réformes démocratiques. Il a fallu beaucoup de discussions et

(5) Romanul, 23 janvier 1883.

beaucoup d'esprit de conciliation pour arriver à une proposition officielle de révision (6). D'autant plus que les conservateurs spéculaient cette thèse, agitant le spectre de la suppression du Sénat et du renversement des principes de la Constitution. Ils accusaient les majorités de préparer le vote universel. Pour apaiser les esprits et rétablir l'harmonie des majorités libérales troublées elles-mêmes par les insinuations des conservateurs, il aurait fallu que ceux qui soutenaient la révision expliquassent d'une manière plus précise comment ils entendaient procéder. Une délégation de la Chambre et du Sénat présidée par l'évêque métropolitain avait examiné, point par point, le vœu de révision. On arriva enfin à une résolution soumise aux Assemblées. Ce fut « le pacte d'union de toutes les majorités libérales ». Mais ce fut un pacte autour d'un compromis qui abandonnait les solutions radicales de Rosetti. Ce qui montrait que le parti libéral, en tant qu'organisme politique et malgré ses prétentions démocratiques, n'était pas habitué à l'idée du vote universel.

La Constitution modifiée et la loi électorale ne furent que la lutte d'un seul homme ou d'une minorité agissante pour arracher à un parti entier le consentement à quelques nouvelles revendications démocratiques.

Comment allait aboutir cela ? On le verra par la suite. Toujours est-il que la résolution, dont on a parlé tout à l'heure, constituait pour le moment un engagement de grande valeur morale, au moins pour les députés et les sénateurs qui l'avaient signée. La résolution datée du 22 décembre modifiait d'abord les articles 58 et 63 de la Constitution. Elle proposait *une Chambre* de trois collèges au lieu de quatre :

1° Le cens du premier collège devait être constitué par un revenu foncier rural supérieur à 600 lei par an ;

2° Le cens du second collège était constitué par un revenu foncier rural inférieur à 600 lei par an, ainsi que par tout impôt direct payé à l'Etat par tous les habitants

(6) Romanul, 23 janvier 1883.

domiciliés à la campagne. Pour ces derniers, le vote était indirect ;

3° Le troisième collège était composé de tous les habitants des villes payant un impôt supérieur à 18 lei par an. Ceux qui payaient moins ne bénéficiaient que du vote indirect. Les professions libérales, les professeurs, les fonctionnaires et les officiers à la retraite en étaient exemptés.

Le projet ne faisait que diminuer le cens et restreindre le nombre des collèges. Il ne présentait pas de différences de structure avec l'ancienne organisation de la Constitution de 1866 ; même priorité de la propriété rurale sur les grandes masses populaires, quelques avantages pour les collèges des villes et de la bourgeoisie qui ne trouvait, dorénavant, en face d'elle, qu'un seul collège de réactionnaires.

Les articles 68-71 modifiés organisaient le Sénat sur de nouvelles bases. On prévoyait deux collèges :

1° Le premier collège conditionné d'un revenu immobilier rural de 600 à 800 lei par an. Ce collège envoyait deux sénateurs par district ;

2° Le second collège formé par les électeurs des villes qui votaient à la Chambre, à l'exception des électeurs qui votaient à deux degrés. Le second collège devait envoyer un député par district.

Même préoccupation d'augmenter la force et l'importance des villes et de diminuer la puissance des propriétaires immobiliers ruraux.

On indiquait à la révision :

L'art. 75 de la Const. 1866 : Différentes dispenses de cens pour les éligibles au Sénat.

L'art 76 : L'héritier du Trône doit avoir un vote délibératif dans le Sénat.

L'art. 78 : Mandat des sénateurs. Neuf années avec renouvellement de trois en trois ans (influence du Sénat français).

La résolution avait été signée par cinquante-six membres du Parlement, parmi lesquels se trouvaient des hommes politiques influents, comme le Prince Demetre Ghika, Barbou Boeresco, J. Margiloman, N. Flewa, J. Campineano,

N. Voïnov, Gh. Orleano, C. Budisteanu, Gr. Vulturesco, Alexandre Oresco, Pilat, etc...

La procédure de la révision, d'après l'article 128 de la Constitution, prévoyait trois lectures à la Chambre et au Sénat, après une proposition lue dans les deux Assemblées. Le Parlement devait la prendre en considération, après chaque lecture. Il était ensuite dissout et on procédait à de nouvelles élections pour la Constituante. C'était à cette nouvelle Assemblée de la Chambre et du Sénat que l'on devait discuter et voter la révision de la Constitution.

Le 22 décembre 1882, on procède à la première lecture de la proposition de révision. La lutte s'annonçait ardente, car malgré que le Sénat eut voté, presque à l'unanimité, la prise en considération de la proposition (chose bien étrange pour un Sénat) une rude opposition se faisait déjà sentir à la Chambre où Blaremborg, député du quatrième collège (quelle ironie pour un député du collège des paysans) combattait la proposition sous le motif qu'elle était inopportune et trop pressée. Il attrapait l'apostrophe du tribun Nicolas Fleva qui lui avait jeté l'épithète « d'apôtre des privilégiés ».

« Vous vous trompez, en croyant arrêter la nation dans sa marche vers la lumière et le progrès », criait Nicolas Fleva aux conservateurs (7).

La prise en considération de la proposition est votée par 101 voix contre 20 voix de l'opposition, dans les rangs de laquelle se trouvaient Titus Maioresco, Jacob Negruzzi, junimistes, Alexandre Lahovary, Michel Kogalniceanu, Vernesco, Em. Filipesco et M. Burileanu. Au Sénat, elle est admise par 30 voix contre 3. Le fameux cartel entre les conservateurs, les libéraux dissidents et quelques isolés commençait à se dessiner.

La seconde lecture de la proposition est faite le 16 janvier 1883. Le combat fut dur, car l'idée de G.-A. Rosetti connu, à la Chambre, l'opposition de Lahovary, de Nicolas Ionesco, de Titu Maioresco, et celle de Lascar Catargi, chef

(7) Les Débats de la Chambre, 22 décembre 1882, p. 589.

dès conservateurs. Les discussions durèrent trois jours et la prise en considération ne fut votée que par 50 voix contre 10.

Réfutant l'idée de la révision de la Constitution, Nicolas Ionesco soumettait à la Chambre une idée intéressante : « La racine de la corruption est au sein du pouvoir exécutif qui n'a pas été sincère dans l'application de la loi. — Voilà ce que nous devons dire pour rétablir la vérité. »

Nicolas Ionesco accusait les mœurs du pays et craignait que la nouvelle Constitution et la loi électorale n'eussent le même sort que la Constitution de 1866. Ce en quoi il n'avait pas tout à fait tort.

« Car n'importe quel système que vous accepterez, disait Nicolas Ionesco, si vous l'appliquez avec les mêmes mœurs de l'administration et la même exploitation publique habituelles jusqu'à présent, vous ne donnerez au pays qu'un spectacle de déception et lui infligerez un blâme qu'il ne mérite pas » (8).

Après avoir entendu Nicolas Ionesco, les majorités libérales subissent la logique lourde de vérités, d'Alex. Lahovary. Lahovary prétendait à son tour que la révision de la Constitution n'avait été demandée par personne. « Où sont les meetings, où sont les pétitions, où est l'opinion publique ? »

En dehors de cela, les collègues élargis, en tant que système, ne suffiraient pas à garantir le pays contre la corruption. Même en France, avec des collègues de 10 à 15.000 électeurs, on ne pouvait éviter la corruption. Une autre situation serait-elle possible en Roumanie ? La Roumanie souffrait, non pas à cause des lois, mais à cause de leur inapplication, à cause de ce masque de législation dont on couvre le visage de l'immoralité. La Constitution n'était qu'une question de mœurs.

Ce fut un discours de réalités brutales.

La tribune est occupée ensuite par Titu Maioresco, un des leaders du groupe de « Junimea ». Homme de grande valeur, Maioresco était un classique. Dans un discours d'une

(8) Les Débats de la Chambre des Députés, 15 janvier 1883.

élégance froide et sobre, il exécutait le parti libéral qui, au lieu de faire une politique de réalités et des nécessités propres à l'Etat roumain, jetait, une fois de plus au pays, une formule vide, un constitutionnalisme abstrait à la remorque de l'Occident (9).

On ne devait recevoir, selon son opinion, que sous bénéfice d'inventaire, cette succession de formules abstraites et de conseils transmis par télégraphe de Paris.

Ce n'était plus le temps où Condorcet envoyait dans une enveloppe à l'Impératrice Catherine, une nouvelle Constitution et lui disait : « Mettez cette Constitution en application et le bonheur de la Russie sera là » (10). La réforme des trois collèges serait vaine et formelle, elle ne serait qu'un simple mécanisme n'ayant rien de l'aspect de la vie. On n'avait même pas appliqué ce qui était écrit dans la Constitution de 1866.

La proposition est pourtant prise en considération par la Chambre. Il n'en est pas moins vrai que malgré la défense vigoureuse du passionné qu'était Nicolas Fleva, elle avait traversé un moment bien difficile.

Au Sénat, Voïnov et Barbou Boeresco défendaient la proposition de révision contre Lascar Catargi qui avait insinué des choses graves (l'expropriation générale et le vote universel), agitant la sombre perspective de ces réformes trop radicales. Voïnov précisait : « Par la modification que nous proposons, nous voulons que les élections s'accomplissent avec les mêmes éléments : les propriétaires ruraux et les habitants des villes. Mais, nous espérons que la corruption sera plus difficile et que les gouvernements seront en impossibilité d'influencer les élections » (11).

« Oui, monsieur Catargi », s'adressait-il, avec malice, au chef des conservateurs, « vous savez mieux que moi que lorsque vous étiez au pouvoir, les électeurs étaient amenés au vote comme des moutons, car vous aviez tout en main, et vous aviez des lois qui vous rendaient la tâche facile. »

(9) Les Débats de la Chambre des Députés, 16 janv. 1883, p. 771.

(10) Ibidem, p. 771.

(11) Ibidem, p. 693, 15 janvier 1883.

La proposition est aussi votée par le Sénat.

Dans la séance du 2 mars 1883, lors de la troisième lecture, le grand Michel Kogalniceano, vieilli et malade, se lève encore une fois, pour montrer l'inopportunité de la révision. Non pas qu'il fut contre. Car, selon son aveu, avec son tempérament et ses précédents, il ne pouvait pas trouver la Constitution ou la loi électorale inattaquable (12). Mais il était d'avis d'ajourner la révision, car le moment politique n'était pas propice. La Chambre avait pourtant admis la révision par 63 voix contre une. Le Sénat, à son tour, votait le 4 mars, la proposition de révision, à l'unanimité des voix.

Les Assemblées furent dissoutes le 5 mars 1883.

Les nouvelles élections devaient avoir lieu à la fin du mois d'avril. La campagne électorale commence. Afin de renverser les libéraux, les conservateurs de Lascar Catargi, le groupe Vernesco (les libéraux sincères), Michel Kogalniceano, George Marzesco, N. Blaremborg et quelques membres de la « Fraction libre et indépendante » : Gheorghiu, Tacu et Misail avaient déjà formé un Cartel nommé « les Comités unis de l'opposition de Bucarest et de Jassy ».

L'opposition unie avait publié son manifeste électoral. Ce manifeste reproduisait les idées des articles quotidiens des journaux conservateurs « Timpul » et « Binele Public » (13).

Ce manifeste avait pour but la non-révision de la Constitution par la reprise du pouvoir du Cabinet Conservateur : Catargi, Floresco et Lahovary. L'opposition unie accusait les libéraux de créer une diversion par ces nouvelles propositions, afin de faire oublier certains échecs de la politique étrangère (14). Lahovary avait même montré que cette nouvelle tendance du parti libéral ne partait pas de son amour sincère pour la démocratie, mais de certains calculs mesquins de parti. Car, les Assemblées, par leur organisation de 1866, donnaient aux conservateurs un avantage numérique

(12) Ibidem, 2 mars 1883, p. 1386.

(13) « Le Temps » et le « Bien Public ».

(14) Romanul, 18 février : La question du Danube.

dans les Assemblées (15). Cela ne convenait pas aux libéraux qui voulaient modifier la représentation nationale aux *avantages uniques* de la population des villes, bourgeoise et libérale. On ne pensait pas à la majorité du peuple, les paysans.

Lorsqu'elle eut senti que la bataille avait été perdue dans les Assemblées, lors des lectures de la proposition de révision, l'Opposition unie se retira du Parlement le 3 mars 1883. Elle se posait en victime du régime. Elle avait rédigé un projet d'adresse au Roi, contre la révision de la Constitution, sous le motif que la révision du Pacte fondamental n'avait été demandée par personne et qu'elle n'était pas nécessaire (16).

Sa campagne électorale commencée avec une vigueur difficile à dépasser. On n'épargne aucun argument et aucune insulte. On menace le Roi du sort de Charles I^{er} d'Angleterre. La lutte continue dans les meetings et dans la presse. Les journaux conservateurs « Timpul » et le « Binele Public » attaquent la réforme électorale. De l'autre côté « Romanul », l'officieux du parti libéral, se dévoue à tendre des pièges à l'opposition, pour la forcer à avouer les mauvais effets du système des collèges de 1866. « *Quid leges sine moribus* », disait-on. Le Régime parlementaire, « chez nous a été presque réduit à une création théorique » (17). C'était tard comme aveu, même pour les libéraux de Roumanie.

On répondait, du côté conservateur, au reproche d'immoralité des collèges restreints (18) : « Les collèges actuels sont l'intelligence corruptible, mais pas complètement corrompue. Les collèges élargis sont la stupidité maniable par les gouvernements. »

On reprenait les insinuations de Lascar Catargi : que la révision de la Constitution tendait à une nouvelle réglementation de la propriété (19), chose qui était qualifiée par les libéraux de mensonge et de calomnie. Par ces insinua-

(15) Romanul, 3 et 4 février 1883.

(16) Romanul, 6 mars 1883.

(17) Romanul, 14 mars 1883.

(18) Romanul, 17 mars 1883.

(19) Romanul, 24 mars 1883.

tions démagogiques, on voulait effrayer les propriétaires ruraux et canaliser les sympathies de la masse électorale vers les conservateurs. Pourtant, Lahovary avait reconnu à la Chambre, que la base du régime représentatif n'était que la loi électorale. Il avait reconnu que « l'actuelle loi électorale était ni libérale ni conservatrice, mais purement gouvernementale ». Elle aidait tous les gouvernements à obtenir aux élections des majorités écrasantes. Relevant cet argument, les libéraux se disaient fiers de renoncer, tout en étant au pouvoir, à la loi qui, auparavant, leur avait assuré et qui leur assurait maintenant la force. Ce n'était pourtant qu'une habileté de leur part, car les collèges de 1866 assuraient plutôt le succès des conservateurs. Les libéraux accusaient certains membres de l'opposition unie, d'inconséquence, et Rosetti, dans une réunion électorale du mois d'avril, rappelait à Vernesco qu'ils avaient rédigé ensemble, en 1866, un projet de loi électorale que le Conseil d'Etat avait d'ailleurs modifié.

Ce projet, que Vernesco avait approuvé alors, contenait justement ces trois collèges qu'il combattait maintenant. Vernesco proposait en 1866 deux collèges ruraux et un collège urbain. Les collèges ruraux désigneraient deux députés par district et le collège urbain désignerait un député pour 15.000 habitants. Le vote était direct dans les trois collèges. Le cens n'était pas élevé, surtout au troisième collège qui payait un impôt minime.

Le projet de Rosetti et de Vernesco n'avait pas prévu un Sénat. Pourtant il avait été reçu par les conservateurs, car ce ne fut que le Conseil d'Etat qui le modifia. La Constitution actuelle, disait Rosetti, était moins radicale, car elle maintenait les deux collèges du Sénat. Comment pouvait-on prétendre que la nouvelle Constitution voulait toucher aux droits de la propriété, ainsi que les conservateurs l'insinuaient ?

En ardent défenseur de la démocratie, Rosetti montrait qu'il fallait être digne et qu'il fallait au nom de la moralité, réviser la Constitution, ainsi qu'au nom de la morale, la Reine Victoria d'Angleterre et son gouvernement « avaient cru qu'ils servaient la Nation en demandant aux Chambres

la révision de la loi électorale » (20). Pourquoi les partis roumains ne feraient pas la même chose ?

L'opposition, par toute sa campagne, espérait un gros succès, lors des élections. Mais elle réussit à peine à envoyer, au Parlement Constituant, 12 députés parmi lesquels se trouvaient Lascar Catargi, Michel Kogalniceano, le Général Christian Tell, Alexandre Lahovary, Vernesco et Nicolas Blaremborg.

Suivant une ancienne coutume propre aux mœurs parlementaires roumaines, l'opposition unie, devant cet échec, envoya sa démission en bloc et se retira du Parlement. On transporta, suivant une expression de Maioresco, la lutte du Parlement dans la rue.

De toutes les autres fractions, seul le groupe des junimistes n'avait pas démissionné. N'étant pas combattus par les libéraux, pendant les élections, ils avaient réussi à envoyer quatre députés à la Chambre. Cette attitude leur avait attiré la haine des conservateurs qui les accusaient d'avoir été soutenus par les libéraux, car le chef politique du groupe, Pierre P. Carp, avait reçu une ambassade à Vienne, de la part des libéraux. Lahovary leur avait jeté l'épithète « d'opposition ayant reçu l'aumône ».

Le journal conservateur « Timpul » ne se gênait pas d'employer le terme de « prostitution politique ».

Le Parlement révisionniste commença ses travaux dès le 10 mai 1883 sans l'opposition coalisée qui avait démissionné trois jours après son élection. Le 27 janvier 1884, Demétre Bratiano se retira lui aussi du Parlement. Car, en Roumanie, l'opposition ne se bornait pas à faire la critique du gouvernement. Elle se butait à le renverser à tout prix. Les rapports entre les partis politiques ont toujours manqué d'élégance.

Sitôt réunis, la Chambre et le Sénat choisissent leurs délégués qui, dans des commissions séparées, auront à discuter sur la portée et le contenu de la Révision de la Constitution. Ces travaux durent à peu près une année, car chaque article devait avoir un texte pour la rédaction duquel

(20) Romanul, 21 avril 1883.

il fallait que la Commission de la Chambre et la Commission du Sénat se mettent d'accord.

Il fallait en outre l'approbation de la Couronne. De sorte que le projet de révision ne vint dans la discussion du Parlement que vers la fin de mars 1884.

Paragraphe Deuxième. — *Les Avant-Projets.*

Le 1^{er} juin 1883, la Chambre avait désigné une Commission de 15 membres qui devait faire un rapport sur les modifications à proposer. La même chose se passe au Sénat où une Commission qui était composée du Prince Demetre Ghika, comme Président, de Grégoire Stourdza, d'Eugène Statesco, de Nicolas Fleva, du Général Fotino, de Lupascu, de Mortun, du Général Angheliesco et de Polizu-Miesunesti comme membres, devait élaborer un projet de révision de certains articles de la Constitution, et un projet de modification de la loi électorale.

Les articles à modifier étaient les articles 40, 44, 45, 58, 59, 60, 61, 63, 68, 69, 70, 71, 72 et 75.

I. *La Chambre.*

L'avant-projet de la Commission.

En octobre 1883, sur l'invitation de C.-A. Rosetti, la Commission de la Chambre, dépose, au bureau, le rapport sur la révision de la Constitution. Ce rapport n'avait pas la prétention de se dire définitif. Il s'intitulait plutôt un « avant-projet ». Il allait d'ailleurs, rencontrer les contre-projets de J. Stourdza, de Rosetti et de Nacou, et le projet d'un seul collège publié par le journal « Romanul » le 15 décembre 1885.

Le rapporteur de la Commission de la Chambre pour la révision de la Constitution et la modification de la loi électorale était Em. Costinesco.

Le projet de la Commission prévoyait pour la Chambre des députés, trois collèges au lieu de quatre, comme

c'était avec la Constitution de 1866. Il séparait aussi les propriétaires ruraux des propriétaires urbains.

1° Le premier collège était formé par tous les propriétaires immobiliers ruraux ayant un revenu supérieur à 1.000 Lei par an. Il était formé par les propriétaires des anciens premier et deuxième collèges de la Constitution de 1866. Le minimum des votants, dans ce premier collège, serait de 200 électeurs. S'il n'y avait pas 200 électeurs dans la circonscription électorale, on compléterait ce nombre avec des électeurs moins imposés.

2° Le second collège rural (ancien 4° collège de la Constitution de 1866) est maintenant formé par tous les propriétaires immobiliers ayant un revenu inférieur à 1.000 Lei par an, ainsi que par tous les contribuables habitant la campagne (les paysans).

3° Le troisième collège (celui des villes) comprend tous les contribuables habitant la ville. Les propriétaires immobiliers urbains qui faisaient partie, selon la Constitution de 1866, du premier et du second collèges, sont maintenant répartis dans le collège des villes.

Le vote est direct pour tout le monde, sauf pour les analphabètes qui votent à deux degrés.

Pour le Sénat, le projet de la Commission prévoyait que les Sénateurs seraient élus par deux des collèges de la Chambre : Par le premier collège (celui des propriétaires ruraux) et par le troisième collège (le collège des villes). Un Sénat de deux collèges faisant fonction d'une seconde Chambre, plus restreinte cette fois-ci. Le deuxième collège de la Chambre, celui des propriétaires payant un cens moins élevé et celui des habitants de la campagne, n'avait pas le droit de désigner les sénateurs.

Pendant les travaux de la Commission, Em. Costinesco avait soutenu, en vain, qu'on ne séparât pas les propriétaires immobiliers ruraux des propriétaires immobiliers urbains. On augmenterait, avec cela, le nombre des électeurs au premier collège et on renforcerait l'esprit d'indépendance. Mais le courant de la séparation était trop fort. Il l'a emporté. Em. Costinesco persistait pourtant, en chevalier tout seul,

dans son rapport à la Chambre Constituante, à soutenir son opinion qui était de réunir, dans un seul collège, les propriétaires immobiliers ruraux et urbains, car ils ont les mêmes intérêts.

Il protestait aussi contre le nombre minimum de 200 électeurs au premier collège et demandait 300 électeurs au moins. Car, quelle serait la réforme démocratique de la révision, si ce collège restait tellement restreint ? A cet argument, le Général Lecca, président de la Commission de la Chambre, avait déjà ajouté le fait que les collèges à 200 électeurs ne pouvaient envoyer qu'un député et un sénateur, tandis que des collèges plus nombreux pouvaient en désigner plusieurs. La Commission, pourtant, n'approuva pas l'opinion du Général Lecca.

Le Rapporteur de la Commission attirait, en outre, l'attention de la Chambre Constituante sur un grave défaut de l'avant-projet. Le cens était trop élevé au premier collège. Il n'y avait pas, dans tous les districts, 200 propriétaires avec un revenu supérieur à 1.000 Lei par an. Ainsi, d'un total de 30 districts, il n'y en avait que 8 où il se trouvait 200 propriétaires ayant ce revenu. Dans le reste des 22 districts, on devait compléter le premier collège par les électeurs les plus imposés du second collège rural. Il y avait des districts comme Falciu, Neamtz, Suceava, Roman et Jassy où l'emprunt d'électeurs du second collège dépassait la moitié du premier collège. Il n'y avait qu'une solution pour éviter cette situation, c'était l'union dans un seul collège des propriétaires urbains et ruraux.

Dans un autre ordre d'idées et pour voir combien peu le projet de la Convention organisait le principe du Régime Représentatif, on n'avait qu'à examiner le second collège rural (l'ancien quatrième collège). Tandis que le premier collège envoyait quatre députés par district (deux à la Chambre et deux au Sénat), le second collège, celui de la nation entière représentant des millions d'habitants, ne pouvait envoyer qu'un seul représentant à la Chambre, car il n'avait pas le droit de participer à l'élection des sénateurs. Telle a été la décision de la Commission. Les interventions de Rossetti, de Vasile Lascar et de Costinesco auprès de la Commission, pour organiser la représentation du second collège par

rapport au nombre des habitants, d'après une proportion donnée, ont été vaines.

Rosetti proposait un député pour 60.000 habitants ; Vasile Lascar et Costinesco proposaient un député pour 150.000 habitants. *On proposait aussi la représentation de la minorité.* Mais la Commission ne voulut point prendre en considération de pareilles choses.

Le projet de la Commission avait encore des défauts que le Rapporteur signalait à la Chambre Constituante. Ainsi le cens couvrait les analphabètes. Car, au-dessous d'un certain cens, les analphabètes votaient à deux degrés, tandis qu'au-dessus d'un certain cens, les analphabètes jouissaient du vote direct.

En ce qui concerne la modification de la loi électorale, la commission, dans son avant-projet, apporta quelques dispositions nouvelles :

1° Mieux qu'auparavant, la Commission chercha à assurer le *secret du vote*. La Commission ne s'est pas arrêtée devant le système de la loi électorale en Grèce, avec le vote par des boules qu'on introduisait dans une urne. Dans ce système, chaque candidat avait son urne. Les délégués de chaque candidat désignaient aux électeurs, dans la salle de vote, l'urne appartenant au candidat respectif. Chaque électeur recevait autant de boules qu'il y avait de candidats. Ce système ne fut pas adopté par la Commission, car il n'était pas pratique pour des collèges nombreux et pour le scrutin de liste. On perdait trop de temps.

La Commission s'arrêta au vote secret par bulletin imprimé. Les bulletins imprimés ou écrits n'étaient possibles que dans les élections des délégués, lors du vote à deux degrés. Ce système de bulletin imprimé s'appliquait en France, en Allemagne, en Espagne, en Belgique (loi de 1878), en Angleterre (loi de 1872), en Suisse. Les électeurs n'avaient pas le droit d'écrire le bulletin dans la salle. Les bulletins devaient être imprimés par les partis respectifs qui étaient obligés de déposer, en temps utile, au Président du bureau électoral, un bulletin modèle. En Angleterre, les bulletins étaient imprimés par le Président du bureau électoral. Le bulletin, au moment du vote, était introduit dans

une enveloppe portant le sceau du président du bureau et des candidats. On introduisait l'enveloppe avec le bulletin dans l'urne. Le secret du vote était assuré.

II° Le projet de la Commission avait supprimé, ensuite, les bureaux de vote provisoires, sources de pressions et de chicanes. On organisait un bureau impartial, avec des personnes neutres.

En Grèce, on tirait au sort parmi les électeurs. En Angleterre et en Belgique, c'était les magistrats qui présidaient les bureaux.

Le projet de la Commission prévoyait que les bureaux seront présidés par des magistrats soit de la Cour d'Appel, soit des Tribunaux. Les bureaux auront deux scrutateurs, un conseiller communal et un conseiller de district, pris dans l'ordre alphabétique. Les secrétaires de bureaux seront désignés par le Président parmi les électeurs.

Il ne faut pas croire que du fait que l'opposition s'était retirée du Parlement, qu'il n'y avait plus de dissensions et plus de discussions dans la majorité libérale. Au contraire, toutes les thèses s'y affrontaient. Il y avait le groupe de C.-A. Rosetti qui voulait le collège unique et qui, soutenu par la campagne incessante de presse du « Romanul », constituait une minorité agissante. Il y avait le groupe de ceux qui voulaient une Chambre à deux collèges et qui présentaient des projets en ce sens. Il y avait, ensuite, la thèse officielle d'une Chambre à trois collèges et il y avait, enfin, P. Gradisteano qui parlait de la représentation proportionnelle des minorités. Tous ces différents points de vue avaient produit dans les commissions et produiront, dans les séances de la Chambre ou du Sénat, des dissensions douloureuses. Ces difficultés étaient grandes et les séances deviendront orageuses lorsqu'il s'agira de procéder à une organisation concrète. La lutte sera tellement aiguë qu'elle devra quelquefois exploser, comme par exemple le 26 mars 1884, lorsque le cabinet présentera sa démission. Il ne la retirera qu'après un vote de confiance de la majorité.

Le groupe de C.-A. Rosetti reprochait au gouvernement qui soutenait la thèse des trois collèges, qu'il ne voulait renforcer que la bourgeoisie et amoindrir l'importance et la

force du premier collège, mais qu'il ne pensait pas aux paysans, au vrai régime représentatif. Rosetti, dans ses discours comme dans sa campagne de presse, n'avait jamais oublié les paysans qu'il défendait avec un grand amour. Seul, le collège unique pouvait marquer un progrès dans la démocratie roumaine. Le conflit sourd entre Bratiano et Rosetti éclatait maintenant. Mais ce ne sera pas C. A. Rosetti qui, à la fin, arrivera à imposer son point de vue. Les quelques points sur lesquels tout le monde s'accordait, comme l'augmentation du nombre des représentants de 70 à 120 pour le Sénat, et de 148 à 183 pour la Chambre, ne signifiaient rien.

1° *Le projet d'un collège unique* était soutenu, par 35 députés dont Constantin Nacou, Em. Costinesco qui dut figurer, à contre-cœur, en qualité de rapporteur du projet de la Commission (projet qu'il critiqua d'ailleurs) à la Chambre Constituante, Pana Buescu, C.-A. Rosetti, Petre Gradisteano et le grand journaliste et polémiste Gh. Panou.

Le projet parlait d'un collège unique pour chaque district. Ce n'était pas le vote universel, ce n'était que la réunion dans un seul collège, de tous les collèges existants. Par des conditions de cens minimales, on adjoindrait aussi, au droit de vote, un grand nombre de nouveaux électeurs. Le vote était direct. Les conditions d'électeur étaient de savoir lire et écrire et de payer l'impôt de 25 Lei par an. En étaient exemptés : les militaires à la retraite, ayant servi dans l'armée pendant une campagne militaire, les instituteurs, les pensionnés de l'Etat, les bacheliers, les professeurs et les professions libérales. Ce projet ne le spécifiait pas, mais on entendait ajouter, naturellement, les autres conditions d'électeur : être Roumain, avoir le domicile en Roumanie, jouir des droits civils et politiques, avoir 21 ans. Il y avait cependant un correctif ; le vote était indirect pour les électeurs qui payaient un impôt inférieur à 25 Lei. Dans ce cas, 50 électeurs désignaient un délégué dans la commune respective. Le nombre des délégués était proportionnel au nombre des électeurs directs du collège. Le nombre de délégués ne pouvait dépasser le tiers du nombre total des électeurs du collège. Le nombre des députés serait proportion-

nél à la population avec la représentation de la minorité. Chaque district envoyait, au moins, quatre députés. Le Sénat avait la même structure. Toujours en collège unique, il faisait fonction d'une seconde Chambre. Chaque district devait envoyer un minimum de trois sénateurs. Ils étaient élus par les électeurs directs à la Chambre.

Rosetti était contre la division par collèges, car « tous les pouvoirs émanent de la nation ».

Diviser la nation en collèges, d'après le critérium de l'instruction c'est déjà une injustice. Mais diviser les hommes, en collèges séparés, d'après leur richesse, c'est « comme si on divisait des troupeaux, comme si on mettait le bétail en vente d'après la graisse » (21). Si, au moins, les classes dirigeantes persistaient dans cette erreur, il faudrait diviser la masse électorale d'une manière plus logique et plus juste.

Rosetti, qui était pour le collège unique, n'a accepté les collèges qu'en désespoir de cause.

Si la thèse du collège unique n'avait pas eu de chance de succès, Rosetti voulait au moins éviter les injustices de la Constitution de 1866, par laquelle 7.000 propriétaires, votant au 1^{er} et au 2^e collèges (22), assuraient des majorités à une Chambre qui parlait au nom de 5.000.000 d'habitants, et à un Sénat où 4.000 propriétaires votants parlaient et envoyaient des représentants pour la Nation entière. Pour influencer, en ce sens, les travaux des Commissions instituées au mois de juin 1883, Rosetti, dans une série d'articles du 12 juin au 10 juillet publiés dans « *Romanul* » (23), avait conçu une nouvelle organisation du suffrage. Le projet de Rosetti, adapté à la mentalité réactionnaire de l'époque, satisfaisait le régime représentatif plus que le projet du gouvernement qui se dessinait déjà et qui, au mois d'octobre, fut soumis à la Chambre par le rapporteur de la Constitution.

(21) C. A. Rosetti, article dans « *Romanul* », 10 juillet 1883.

(22) Ibidem, *Romanul*, 10 juillet 1883.

(23) *Romanul*, 12, 14, 23, 24 juin et 2, 3, 10 juillet.

II. *La thèse de Rosetti* se groupait autour de quatre idées :

1° La répartition des électeurs d'après les intérêts ruraux et urbains ;

2° L'abaissement du cens et l'élargissement du collège électoral et de la circonscription électorale par l'union de trois districts. Le vote était à scrutin de liste ;

3° Le droit du second collège rural de participer aussi aux élections des sénateurs ;

4° La Représentation des minorités.

Dans un ouvrage qu'il publiait en 1883 (24), Constantin Dissesco, le regretté professeur de Droit Constitutionnel, faisait des considérations sur la thèse de Rosetti.

Le projet de Rosetti prévoyait l'abaissement du cens jusqu'à la somme qui, dans chaque district, permettrait à 500 électeurs de participer aux élections générales. Comme la circonscription électorale devait être composée de trois districts réunis, il en résultait que chaque circonscription électorale comprenait 1.500 électeurs. Ils devaient désigner trois députés. On désignait un député pour chaque fraction de 200 électeurs, en plus. A l'intérieur des circonscriptions électorales, les comités des partis déterminaient à l'amiable, par leurs délégués des trois districts, les candidats des listes. Il fallait, en outre, l'approbation du Comité Central du Parti, sous la surveillance duquel on désignait les candidats.

On croyait déterminer, par ces mesures, des courants politiques plus larges, et on croyait garder la masse électorale des influences locales. Il n'y aurait plus les intérêts mesquins de district à défendre ; les pressions administratives seraient moindres et la résistance des comités des partis plus grande. Dissesco critiqua cette opinion. Car, s'il était difficile de lutter contre un préfet, il était d'autant plus difficile de lutter contre trois. On lui a répondu que, ou les idées qu'on défend dans une campagne électorale sont jus-

(24) Const. Dissesco. *La Revision de la loi élect.* Bucarest, 1883.

tes et alors elles sont imposées avec plus d'efficacité par les électeurs des trois districts, ou la renommée d'un candidat dans un district est due à l'influence et alors il est bien que le candidat échoue. Le contre argument n'avait pourtant qu'une valeur théorique. Car, toute la question était là. Il fallait se demander si l'opinion publique, défendant une cause juste, eut été assez forte pour l'emporter sur les candidats influents ou sur une administration trois fois plus puissante.

Il pouvait résulter, en outre, pour cette liste unie des candidats des trois districts, que le plus grand district imposât tous ses trois candidats sur la liste et que les districts les plus faibles ne soient pas représentés (25).

Dissesco remarquait aussi que la représentation des minorités était possible dans le scrutin de liste du projet de Rosetti. En effet, il était combiné avec le vote cumulatif proposé par James Garth Marshall (26). L'électeur, ayant trois votes, pouvait donner un vote à chacun des trois candidats, mais il était libre de donner les trois votes à un seul d'entre eux. *Dissesco proposait, à son tour*, un système moins critiquable. Le corps électoral serait composé de deux collèges. C'est la théorie des deux collèges soutenue aussi par le projet Nacou. Dissesco changeait maintenant d'opinion, car dans le journal « *Romanul* » du 13 mai 1883, il avait proposé trois collèges qui désigneraient les députés et les sénateurs : le vote serait à scrutin de liste simple. Les analphabètes voteraient à deux degrés. Huit cents électeurs désigneraient un député.

Les conditions de cens étaient de 800 Lei de revenu immobilier par an pour le premier collège, et de n'importe quel impôt direct à l'Etat pour le deuxième collège.

Les fonctionnaires, les professions libérales, les professeurs et les officiers à la retraite votaient au troisième collège.

Dans l'ouvrage qu'il venait de publier, Dissesco esquis-

(25) Dissesco, op. cit., p. 28.

(26) Dissesco, op. cit., p. 29.

sait maintenant un nouveau projet. Il croyait influencer du dehors les travaux des Commissions.

Le corps électoral de chaque district serait composé de deux collèges :

1° Le premier collège serait formé par tous ceux qui paient un impôt immobilier rural ou urbain de 42 Lei. Pas de séparation entre propriétaires urbains et ruraux comme dans l'avant-projet de la Commission. Sont dispensés du cens les professeurs, les pensionnés de l'Etat, ainsi que les professions libérales.

2° Le deuxième collège serait formé par tous ceux qui paient un impôt à l'Etat. Le vote est direct sauf pour les analphabètes qui votent à deux degrés. Cinquante électeurs choisissent un délégué. Les délégués des deux collèges votent séparément aux collèges respectifs.

Le vote direct serait préférable parce qu'il réaliserait le régime représentatif, parce qu'il empêcherait les intermédiaires et la corruption. Car, par le vote à deux degrés, le député n'est que le représentant de la majorité des délégués et ne devient uniquement que le représentant de la majorité de la majorité (27).

Il est pourtant concevable pour les analphabètes des deux collèges, car ceux-ci ne peuvent pas être au courant des discussions dans le Parlement et dans la Presse (28).

Le projet Dissesco assurait le secret du vote par le vote à boules. Il serait aussi cumulatif et par scrutin de liste. On représenterait ainsi la minorité électorale (29). Ce projet contenait des modifications de la procédure électorale passées d'ailleurs dans l'avant-projet de la Commission de la Chambre. Les bureaux électoraux provisoires seraient à supprimer. Ce projet était plus démocratique que le projet de

(27) C. Dissesco, op. cit., p. 34.

(28) C. Dissesco, op. cit., p. 34.

(29) Ibidem. op. cit. p. 34. Il était dans le sens du projet Eustatiu, magistrat au tribunal du district d'Ilfov. On prévoyait aussi que le bureau présidé par un magistrat serait composé de deux électeurs des plus jeunes et deux électeurs des plus vieux du corps électoral du district. Cf. art. 22. Loi Française du 22 août 1875.

Rosetti. Ainsi, le cens était de beaucoup plus abaissé et il n'y avait que deux collèges. Il respectait néanmoins le reste des propositions de Rosetti. Les collèges de la Chambre désigneraient aussi les sénateurs et la représentation de la minorité était prévue et assurée. Dissesco prétendait soumettre au pays, par ce projet, une solution intermédiaire entre la thèse de Nicolas Blaremborg qui combattait la réforme électorale soutenant le *statu quo* de 1866 et les agitateurs du collège unique.

III. *Le projet Nacou.* Un projet, soutenant toujours les deux collèges, sera déposé, cette fois-ci, sur le bureau de la Chambre, par le député Constantin Nacou. Le député Constantin Nacou était un de ceux qui croyaient dans le collège unique. Il était un des 35 députés qui l'avait défendu à la Chambre. Mais, comme cette théorie n'avait pas trop de chances, Constantin Nacou conçut un projet plus acceptable. On aura deux collèges à la Chambre et un seul collège au Sénat.

Le premier collège à la Chambre était composé par tous les habitants des villes qui payaient un impôt à l'Etat de 25 Lei, des citoyens qui avaient servi dans l'armée ou des propriétaires ruraux ayant un revenu immobilier de 1.000 Lei.

Avantage net de la bourgeoisie.

Le deuxième collège est formé par les électeurs de l'ancien quatrième collège de la Constitution de 1866.

Le vote était à scrutin de liste. Le projet contenait une disposition nouvelle jugée désavantageuse. Le vote qui était direct se faisait dans les communes. Or, le vote dans les communes, ayant donné des immixtions administratives, engendrait de grandes possibilités d'abus.

A son tour, le Sénat n'était que le résultat des élections d'un seul collège dans lequel votaient tous les citoyens ayant un revenu rural ou urbain, mobilier ou immobilier de 1.000 Lei par an.

* * *

Avant de passer aux discussions générales de la Chambre (où les différentes thèses exposées allaient s'affronter dans des débats contradictoires passionnés) l'avant-projet de la Commission dut passer par les sections de la Chambre.

Les sections ont constitué un Comité de délégués qui devait travailler avec le Comité des délégués des sections du Sénat et qui, de commun accord avec lui, devait présenter aux Assemblées, un projet définitif de révision de la Constitution et de modification de la loi électorale.

La Commission des délégués des sections de la Chambre était composée du Général Calinesco, I. Codresco, Vasile Lascar, Nicolas Dimancea, Stolojan, Cazotti et I. Poenaru-Bordea. Le rapporteur du projet définitif de cette nouvelle Commission sera Stolojan. Le projet définitif qui différerait de l'avant-projet de la Commission de la Chambre, dont le rapporteur avait été E.-M. Costinesco, s'imposera lors des débats et, à part quelques modifications de détail, deviendra à la fin de la Constitution, la nouvelle loi électorale modifiée. On l'étudiera à cette occasion.

Mais jusqu'alors, l'opposition et la campagne de presse du « Romanul » n'auront rien épargné pour pouvoir l'éviter. Toute la campagne de la presse se dressait pour défendre le collège unique. On se prévalait de la démocratie et on montrait que même Stolojan, ainsi qu'autrefois Costinesco, n'était « qu'un rapporteur malgré lui ». Car, il était loin de faire confiance à la formule des trois collèges.

Cette dernière l'emportera pourtant, parce qu'ainsi le voudront Jean Bratiano et ses majorités obéissantes.

On avait fait un progrès, sans doute, et le privilège représenté par les grands propriétaires ruraux avait reçu encore un coup. Le régime représentatif était encore loin de se réaliser. Le vote universel ou le collège unique, tel que l'avait rêvé Rosetti et ses amis, ne sera que la formule de l'avenir.

II. *Le Sénat.*

L'avant-projet de la Commission.

A l'exemple de la Commission de la Chambre, la Commission du Sénat avait rédigé aussi un avant-projet de révision de la Constitution et de modification de la loi électorale.

Cet avant-projet prévoyait trois collèges à la Chambre et deux collèges au Sénat.

Il différait pourtant de l'avant-projet de la Commission de la Chambre, par nombre de ses dispositions. *C'est lui d'ailleurs, qui avait inspiré le projet définitif des douze délégués des sections de la Chambre et du Sénat*, et qui, par ce projet définitif, quelques détails mis à part, avait passé dans la rédaction de la Constitution modifiée.

Par ses réformes, le projet de la Commission du Sénat voulait arriver, d'après l'aveu du rapporteur (30) à « l'indépendance de l'électeur vis-à-vis de l'administration et à l'indépendance du collège entier, vis-à-vis des électeurs les plus influents faisant la loi dans le collège. »

On voulait arriver, d'autre part, à « l'indépendance de l'élu vis-à-vis de l'influence individuelle de l'électeur », à « une réforme contre le despotisme, l'arbitraire et la corruption » (31). On maintenait pourtant les collèges. Cela évitait les manifestations des citoyens inconscients ou passifs, « les passions de quelques prétendus citoyens de volonté qui, dépourvus de discernement politique, pouvaient devenir la proie facile des agitateurs électoraux ». On craignait que par le collège unique, le vote des citoyens instruits et capables n'eût été englouti par la grande masse des votants incapables.

Il s'agit maintenant, disait le sénateur Polizu-Micsunesti « que tous les citoyens participent au vote d'après leur degré de culture et leur importance sociale, aujourd'hui les

(30) Rapport au Sénat de Polizu-Micsunesti, op. cit., p. 6.

(31) Rapport au Sénat de Polizu-Micsunesti, op. cit., p. 6, col. 2.

uns plus que les autres, demain peut être tous, par un droit égal » (32). C'était une solution d'opportunité. On n'était pas contre le progrès, mais on reconnaissait que le vote universel aurait pu avoir, à cette époque là, des conséquences désastreuses.

Agissant d'une manière pratique, il a fallu réduire les présomptions de capacité, au cens et à l'instruction intellectuelle.

L'avant-projet de la Commission du Sénat, différemment de l'avant-projet de la Commission de la Chambre, ne faisait plus de différence entre les propriétaires immobiliers urbains et les propriétaires immobiliers ruraux.

Au Sénat, comme à la Chambre, la majorité de la Commission s'était prononcée en ce sens. Mais, dans les collèges, on maintenait la séparation de la ville et de la campagne, lorsqu'il s'agissait des autres citoyens que des propriétaires immobiliers. La majorité de la Commission avait repoussé et le Collège unique comme prématuré et le projet d'une Chambre à deux collèges qui aurait aggloméré des éléments différents habitants des villes et des campagnes au deuxième collège (projet Dissesco). On aurait étouffé la voix des uns, par les autres. Le deuxième collège de ce projet ne serait « qu'une fiction en matière électorale, une triste réalité dans la pratique des choses » (33).

L'avant-projet divisait le Corps électoral de la Chambre, en trois collèges et le Sénat en deux collèges.

Le Sénat était électif. C'était une nuance démocratique. Mais les conditions d'électeur au Sénat différaient des conditions d'électeur à la même Assemblée inscrites dans l'avant-projet de la Commission de la Chambre. Le nombre des électeurs au Sénat était réduit. Les électeurs se composaient de propriétaires ruraux et urbains, de citoyens ayant rendu des services au pays, de professions libérales ou de citoyens ayant une instruction supérieure.

(32) Rapport au Sénat de Polizu-Micsunesti, op. cit., p. 7, col. 1.

(33) Polizu-Micsunesti, op. cit., p. 8.

La Chambre :

1° Le premier collège à la Chambre était formé par des électeurs ayant un revenu *immobilier rural ou urbain* de 1.200 Lei par an.

On réduisait donc à un seul collège les anciens premier et second collège de la Constitution de 1866. De même, malgré des discussions passionnées, la Commission estima, dans sa grande majorité, que par l'union des propriétaires urbains et ruraux dans un seul collège, la société roumaine serait épargnée des courants subversifs (le socialisme) touchant aux droits de la propriété en général (34). L'intérêt étant le même, le premier collège serait le collège de la propriété tout court.

Du premier collège faisaient aussi partie des hommes qui par leurs fonctions ou leurs professions supposaient la capacité électorale. Mais ils étaient exemptés du cens. Le vote était direct. *Dans les discussions*, on a reproché, il est vrai, à ce premier collège, *d'avoir un cens trop élevé*, mais on avait répliqué que ce désavantage était récompensé par le fait d'avoir réuni sans distinction les propriétaires urbains et ruraux dans un seul collège.

2° Le deuxième collège (le collège des villes), était formé par toutes les personnes ayant le *domicile ou la résidence dans les villes*. Les conditions de cens étaient minimales : 25 Lei d'impôt à l'Etat par an. Les professions libérales, les professeurs, les citoyens ayant rendu des services au pays en étaient exemptés. Pouvaient voter dans ce collège même les propriétaires de fonds ruraux *s'ils avaient leur domicile ou leur résidence dans la ville*. Les personnes domiciliées en ville, mais ne payant pas à l'Etat un impôt d'au moins 25 Lei, votaient à deux degrés. Toutes les communes urbaines du district formaient un seul collège dans la ville de résidence.

3° Le troisième collège était formé par tous les citoyens

(34) Ibid., op. cit., p. 9.

domiciliés dans les communes rurales qui payaient n'importe quel impôt. Seuls les électeurs qui payaient un impôt payaient un impôt moindre, le vote était à deux degrés. Dans ce cas, 100 électeurs désignaient un délégué. Pour supérieur à 25 Lei votaient directement. Pour ceux qui assurer l'indépendance du vote, on prévoyait qu'un fonctionnaire public ne pourrait jamais être désigné comme délégué. Les professions libérales et les citoyens ayant rendu des services au pays étaient dispensés du cens et votaient directement.

Le troisième collège était aussi composé par tous les propriétaires *habitant à la campagne* et qui avaient un revenu inférieur à 1.200 Lei par an.

Maintenant, en ce qui concerne le nombre des députés, le premier collège envoyait deux députés par district, ce qui ne réalisait pas la représentation proportionnelle de la population de chaque district. On ne faisait qu'une exception pour les districts d'Ilfov, qui envoyait 5 députés, pour Jassy et Dolj qui envoyaient 4 députés, pour Buzau, Mehédintz, Prahova, Téléorman, Bacau, Putna, Botosani, Barlad, qui envoyaient 3 députés.

Il faut ajouter que la sous-commission du Sénat composée de Fleva et Polizu-Micsunesti avait prévu, dans un projet qu'il avait soumis à la Commission, la représentation proportionnelle qui prévoyait un député à choisir pour chaque fraction de 300 électeurs dans le collège. Mais la proposition fut rejetée.

Le deuxième collège envoyait un député par district. On ne faisait exception que pour 17 villes dont Bucarest avec 9 députés, Jassy avec 6 députés, Craiova et Ploesti avec 4 députés, etc... L'avant-projet de la sous-commission du Sénat avait prévu pour le deuxième collège un député pour 300 électeurs dans le collège. Mais cette proposition ne fut pas admise lors des débats dans la commission.

Le troisième collège envoyait toujours un député par district à l'exception de quelques districts plus importants tels que Ilfov, Mehédintz, Dolj et 5 autres qui envoyaient 2 députés par district. L'avant-projet de la sous-commission du Sénat avait prévu 2 députés au troisième collège, toutes les fois que les électeurs dépassaient le chiffre de 300. Mais

le troisième collège n'aurait pu envoyer plus de 2 députés quel qu'eût été le nombre des électeurs dépassant le chiffre de 300.

Le Sénat.

Le Sénat était composé de deux collèges.

1° Il fallait avoir, au premier collège, *un revenu immobilier rural ou urbain de 2.000 Lei par an*. Même structure, donc, qu'au premier collège de la Chambre. Il n'y avait que les conditions de cens qui différaient. Les dispenses du cens étaient aussi plus réduites.

2° Il fallait au deuxième collège *un revenu immobilier de 1.000 à 2.000 Lei par an*. Les électeurs pouvaient être habitants des villes ou des campagnes. Les dispenses de cens fonctionnaient pour les mêmes personnes : les professions qui supposaient la capacité électorale.

L'avant-projet de la sous-commission du Sénat donnait le droit de vote au deuxième collège aussi, à tous les citoyens qui payaient un impôt de 50 Lei par an, à l'Etat. La disposition ne passa pas, pourtant, dans le projet de la Commission.

Le premier collège du Sénat envoyait deux députés par district. Le second collège envoyait un député par district. On ne faisait exception que pour 12 districts dont Ilfov avec 4 sénateurs, Jassy avec 3 sénateurs, Braila, Covurlui, Dolj, Prahova, Botosani, Barlad, Téléorman, Méhédintz, Buzau et Bacau avec 2 députés.

L'avant-projet de la sous-commission proposa une solution plus juste : Un sénateur pour 200 électeurs, 2 sénateurs pour 500 électeurs, 3 sénateurs au delà de 1.000 électeurs. Cette disposition ne passa pas, également, dans le projet de la Commission.

Le vote était direct dans les deux collèges.

Lorsqu'il s'agissait de choisir plusieurs représentants, le scrutin de liste était combiné avec le vote cumulatif, pour que les minorités électorales soient représentées. On avait pourtant proposé un correctif : *le vote cumulatif devait être limité*. Ce vœu avait été émis par Nicolas Fleva et Polizu-

Micsunèsti dans l'avant-projet de la sous-commission du Sénat, afin de ne pas blesser le droit de la majorité.

Ainsi, « un bulletin de vote pouvait répéter le nom d'un candidat deux fois, si on avait à choisir 3 ou 4 députés et trois fois si on avait à choisir 5 ou au delà de 5 députés » (35). La représentation des minorités électorales, c'était le contrôle de la démocratie.

Mais, la Commission du Sénat, pour des motifs de simplicité, rejeta l'avant-projet de la représentation des minorités même avec le correctif de Fléva et de Polizu-Micsunesti. On avait répondu que du fait de la répartition de la masse électorale en plusieurs collèges, il était impossible que l'opposition ne réussit pas, dans aucun des trois collèges, à envoyer au Parlement ses représentants les plus qualifiés. C'était un argument de circonstance.

Nicolas Fleva et Polizu-Micsunesti avaient aussi soutenu la réélection totale du Sénat, après quatre ans. On avait aussi repoussé cette proposition, pour maintenir l'ancien art. 78 de la Constitution de 1866. Le Sénat était élu pour huit ans avec renouvellement partiel de quatre ans en quatre ans, par tirage au sort.

Le projet de la Commission du Sénat s'est imposé dans sa forme définitive, tel qu'on l'a déjà examiné. Mais, il n'est pas moins vrai qu'il a donné lieu à d'amples discussions, parce que tous les membres de la Commission n'étaient pas d'accord sur la forme à donner à la nouvelle organisation du régime représentatif. Ainsi, Eugène Statesco était le partisan de deux collèges à la Chambre. Il avait proposé un amendement, en ce sens, à la Commission, mais le projet des deux collèges avait été rejeté.

2) *Le Projet Eugène Statesco.*

1° Le premier collège du projet d'Eugène Statesco était composé par :

A. Tous les propriétaires ou usufructuaires avec un revenu immobilier urbain ou rural de 1.000 Lei au moins.

(35) Polizu-Micsunesti, op. cit., p. 11.

B. Les licenciés ou les docteurs.

C. Les professeurs universitaires ou secondaires.

C *bis*. Tous les commerçants ou industriels payant la patente de première ou seconde classe.

D. Les militaires à partir du grade de sous-lieutenant.

E. Les magistrats.

F. Tous ceux qui occupent dans l'administration une fonction de préfet, de caissier général, d'inspecteur ou de réviseur administratif ou financier, de directeur ou de chef de service dans un ministère.

G. Les anciens députés et sénateurs, ou les membres d'un conseil communal ou de district.

H. Tous les pensionnés ayant 300 Lei par mois.

I. Tous ceux qui paient un loyer annuel de 1.000 Lei ou un fermage de 5.000 Lei minimum.

2° Le deuxième collège était composé par :

A. Tous ceux qui ont un revenu immobilier rural ou urbain entre 300 et 1.000 Lei par an.

B. Les instituteurs et tous ceux qui ont une instruction élémentaire.

C. Tous les contribuables payant un impôt de 25 Lei par an et tous les commerçants ou industriels payant une patente moindre que celle du premier collège.

D. Tous ceux qui occupent une fonction auprès de l'Etat, de la commune ou du district.

E. Les citoyens ayant été conseillers communaux des villes et maires ou notaires d'une commune rurale.

F. Les fonctionnaires à la retraite ayant moins de 300 Lei par mois.

G. Les locataires payant un loyer de 500 Lei minimum.

H. Les contribuables payant un impôt inférieur à

25 Lei par an. Pour ceux-ci, le vote était à deux degrés. Cent électeurs désignaient un délégué.

Le projet d'Eugène Statesco, en dehors du fait qu'il était compliqué, qu'il ne constituait pas un critérium général pour les électeurs, avait aussi le défaut de mêler l'administration, l'armée, ou la justice à la vie politique active.

3) *Le projet Boeresco*. A son tour, Barbou Boeresco, membre de la Commission et décédé depuis, avait soutenu un projet différent dans certains points de celui adopté par la Commission.

Il soutenait la séparation, dans les collèges des propriétaires urbains et ruraux, thèse qui était adoptée dans la Commission par Demetre Ghika, Lupascu et aussi Demetre Jean. Si le collège était trop restreint, il n'avait qu'à être complété par des contribuables payant un cens moindre et de la même catégorie d'intérêts. Au Sénat comme à la Chambre, le projet de Barbou Boeresco prévoyait trois collèges à la Chambre et deux collèges au Sénat.

1° Le premier collège était composé de citoyens ayant un revenu *immobilier rural* supérieur à 1.200 Lei par an. Le vote était direct.

2° Le deuxième collège était formé par les citoyens ayant un revenu inférieur à 1.200 Lei par an, ainsi que par tous les Roumains domiciliés dans une commune rurale et payant un impôt direct.

Il y avait, cependant, une disposition nouvelle au deuxième collège. On votait à deux degrés. Cinquante électeurs primaires désignaient un électeur direct.

3° La condition d'électeur au troisième collège était un revenu mobilier ou immobilier urbain quel qu'eut été son importance. C'était le collège des villes. Boeresco proposait un député par district pour le premier et le deuxième collège et un député par district au troisième collège. Sauf pour Bucarest avec six députés, Jassy avec quatre députés, Craiova, Galatz, Braila, Roman, Mehedintz avec deux députés. *On repoussait la représentation proportionnelle*, par rapport au nombre d'électeurs. On arguait qu'il n'y avait que dans le suffrage du collège unique que cela était néces-

saire. Dans les collèges qui envoyaient plusieurs députés, le scrutin était de liste à vote cumulatif.

L'article 63 du projet Boeresco disait que si on ne trouvait pas au premier collège 200 électeurs réunissant les conditions du cens, le collège serait complété par les propriétaires ruraux les plus imposés du deuxième collège. Si, au troisième collège, on ne trouvait pas 300 électeurs payant un impôt à l'Etat d'au moins 25 Lei, on compléterait le collège avec les citoyens payant un cens moindre.

Le Sénat.

1° Le premier collège du Sénat était exclusivement formé par les propriétaires immobiliers ruraux ayant un revenu supérieur à 1.200 Lei par an.

2° Le deuxième collège (le collège des villes) était formé par les habitants des villes payant au moins 25 Lei d'impôt à l'Etat par an.

L'article 69 du projet prévoyait que le premier collège désignerait deux sénateurs pour chaque district, tandis que le deuxième collège ne désignerait qu'un seul sénateur par district.

L'avantage des ruraux était évident.

Les collèges auraient le même nombre d'électeurs que les collèges de la Chambre. Il serait complété de la même manière que l'article 63 l'avait prévu pour la Chambre (articles 70 et 71). Les conditions de cens des éligibles étaient de 9.400 Lei de revenu par an. Les dispenses étaient réduites. On ne comprenait pas parmi les dispensés :

1° Les généraux et les colonels actifs. On excluait du Sénat les militaires de tous les rangs ;

2° Les membres de l'Académie roumaine.

Ces personnes seront pourtant dispensées du cens par l'art. 75 de la Constitution de 1884. Ils étaient, avec de petites modifications, dispensés aussi par l'art. 75 de la Constitution de 1866. Mais, le projet Boeresco ajoutait, parmi les dispensés du cens, les procureurs généraux à la Cour de Cassation.

Le projet de loi électorale.

Barbou Boeresco avait fait aussi un projet de loi électorale, adaptant la procédure aux nouvelles conditions de la Constitution modifiée, et en introduisant dans la loi électorale, selon son aveu, « toutes les améliorations que le temps et l'expérience nous ont montré comme nécessaires (36) ».

Ainsi, le projet Boeresco adoptait le vote du Sénat par les boules de la loi électorale du 17 septembre 1877 de Grèce; il supprimait le bureau électoral provisoire et proposait un bureau définitif composé du maire, de deux conseillers communaux, du représentant du ministère public et de deux scrutateurs tirés au sort. Ce bureau pouvait donner la garantie d'une impartialité absolue.

Le projet prévoyait, en outre, que les électeurs ne pouvaient pas rester dans la salle du vote, comme pendant l'ancienne loi électorale. Le vote se faisait par groupes de cinq électeurs, suivant l'ordre alphabétique. L'opération du vote durait un seul jour, sauf en cas de force majeure.

Bien des dispositions de ce projet passeront dans la loi électorale définitive. Mais la composition des collèges électoraux et le titre VIII sur les opérations électorales subiront des modifications importantes.

Le titre IX contenait des dispositions pénales. Le projet Boeresco de la loi électorale avait 122 articles. Il était en général un peu compliqué. Il n'avait pas réuni la majorité de la Commission qui avait rédigé et lu, au Sénat, le projet dont le rapporteur fut le Sénateur Polizu-Micsunesti.

Les discussions passent dans les sections du Sénat. Une nouvelle Commission des délégués des sections du Sénat est formée. Elle est formée par Rusu Locusteano comme président, par Eugène Statesco le leader libéral, par C. Nano, le docteur Em. Severin et Polizu-Micsunesti. Elle a la mission de rédiger, cette fois-ci, un projet définitif, en colla-

(36) B. Boeresco, *Projet de revision de la Constitution et de modification de la loi électorale.*

boration avec la Commission des délégués des sections de la Chambre.

Au sein de ce nouveau comité, Eugène Statesco soutint encore une fois, mais sans succès, le projet des deux collèges.

Le projet des Commissions des délégués des sections de la Chambre et du Sénat avait presque la même composition que le projet de la Commission du Sénat ; il n'en différait que par quelques détails (37). Et, quelques modifications à part, il est passé dans la rédaction définitive de la Constitution de 1884.

Paragraphe Troisième. — *La discussion générale sur les modifications de la Constitution et de la loi électorale.*

Lors de la discussion générale dans les Assemblées, le groupe des députés qui demandait le collège unique, soutenu par la campagne de presse du « Romanul » avait cherché à imposer aux Assemblées Constituantes une réforme plus démocratique.

On affirmait dans la presse, que, votant, les trois collèges, la Chambre ne faisait qu'à compromettre la révision de la Constitution (38).

Gradisteano proclamait l'idéal du vote universel, et Gh. Panou soutenait le projet d'un seul collège à un cens minime, car toutes les autres divisions seraient arbitraires. « Sous la forme d'une loi électorale, vous vous déclarez partisans de la grande propriété et mettez dans un état d'infériorité la petite propriété » (39), disait-il aux majorités libérale qui suivaient les opinions de Jean C. Bratiano et le projet du gouvernement.

Gh. Panou ne faisait que soumettre à l'Assemblée toutes les inconséquences et les injustices d'une organisation arbitraire du suffrage en collèges électoraux.

(37) Projet du Comité des délégués, mars 1884, p. 29.

(38) Le Moniteur Officiel, 2 avril 1884, p. 1991.

(39) Le Moniteur Officiel, 1^{er} avril 1884, p. 1965.

On devait modifier les lois d'une manière radicale, par le droit de vote égal pour tout le monde. Seulement, comme voulait le démontrer Basile Lascar, la solution de Panou n'était qu'une solution idéale. Elle serait la meilleure, et Basile Lascar ainsi que Stolojan, le rapporteur de la Commission des délégués des sections, l'avaient reconnu. Mais elle suppose des citoyens capables. « La meilleure loi n'est pas celle qui est la plus conforme à la raison humaine, mais celle qui donne les meilleurs résultats » (40).

Même dans les pays occidentaux, la pratique du vote universel est dangereuse. D'autant plus qu'en Roumanie, le manque d'éducation politique de la masse menaçait de jeter les citoyens à la remorque des gouvernements. Car, la masse électorale serait dépourvue de réaction et en dépit de la réalisation du principe de l'égalité, elle ne serait en fait que la victime du despotisme ou de l'anarchie. La Chambre et le Sénat votent la division du Corps électoral en trois collèges pour la Chambre, et en deux pour le Sénat.

La thèse initiale de C.-A. Rosetti et de ses amis avait échoué. On ne discutera dorénavant que sur les conditions du cens et l'importance des collèges.

La Constitution modifiée.

Le Corps électoral est divisé, dans chaque district, en trois collèges (art. 58).

1° Le premier collège était formé par les propriétaires immobiliers ruraux ou urbains, avec un revenu de 1.200 Lei par an (art. 59).

On avait repoussé à la Chambre, lors des discussions générales, un amendement d'Eugène Statesco qui abaissait le cens à 1.000 Lei de revenu immobilier par an, et qui établissait des exemptions pour certaines personnes. Le même sort avait été réservé à un amendement proposé au Sénat par Nicolas Fleva et cinq autres sénateurs. L'amendement

(40) Le Moniteur Officiel, 1^{er} avril 1884, p. 1970.

dement prévoyait certaines catégories de citoyens qui devaient être exemptés du cens.

De sorte que la rédaction définitive de la Constitution modifiée (art. 58) ne contenait plus d'exemption de cens.

2° Le deuxième collège (le collège des villes) était formé par tous les habitants ayant le domicile ou la résidence dans les villes. Ils devaient payer à l'Etat un impôt de 20 Lei (art. 60). Les professions libérales, les officiers à la retraite, les pensionnés de l'Etat, les citoyens ayant les quatre classes élémentaires de l'instruction primaire, en étaient exemptés. La dispense, pour ces derniers, était toute nouvelle.

On avait déposé, sur le bureau de la Chambre, plusieurs amendements afin de réduire l'impôt de 25 Lei prévu par le projet de révision de la Constitution, à une somme moindre. Car les impôts ayant été réduits par l'Etat, il se trouvait que de nombreux citoyens, petits artisans ou commerçants, auraient pu être rejetés du deuxième collège et répartis dans le troisième collège rural. Le député J.-Gh. Bibicesco proposa un impôt de 18 Lei, Costesco-Comaneano, Al. Porumbaru, N. Gane et Bibesco proposèrent un impôt de 20 Lei.

Un autre amendement se contentait du domicile des électeurs dans les villes, de l'instruction et d'un impôt, si minime qu'il soit. La Commission des délégués des sections admit et la Chambre accepta le point de vue de Costesco-Comaneano. Le cens fut fixé à 20 Lei d'impôt. Le Sénat vota sans réserves le texte adopté par la Chambre.

Au cours des débats, Nicolas Ionesco était allé plus loin encore. Il avait demandé le vote au deuxième collège pour les analphabètes. Puisque les analphabètes votaient au premier collège, les mesures devaient être égales pour tout le monde. La richesse, dans un régime démocratique, ne pouvait servir d'excuse au manque d'instruction.

Car, tel que le journal « Romanul » le remarquait, le deuxième collège était très important. Il a toujours servi « de bouclier et d'asile aux libertés publiques ». Il a toujours « défendu les droits, sauvé l'honneur du pays et la

dignité des citoyens roumains » (41). Il était considéré comme un rempart de la bourgeoisie dressé contre le privilège de la caste des grands propriétaires.

3° Le troisième collège (art. 61) était formé par tous ceux qui ne faisaient pas partie du premier et du second collèges, et qui payaient un impôt si minime qu'il fut. Faisaient partie aussi du troisième collège les propriétaires ruraux qui savaient lire et écrire et qui avaient un revenu foncier de 300 Lei. Ils votaient directement. Etaient exemptés de toutes conditions de cens :

a) Les prêtres et les instituteurs ;

b) Les fermiers payant un fermage supérieur à 1.000 Lei.

Le vote était direct, mais les analphabètes votaient à deux degrés. Cinquante électeurs désignaient un délégué. Les citoyens qui ne remplissaient pas les conditions du cens, votaient aussi à deux degrés.

Le premier collège envoyait deux députés par district à l'exception des districts d'Ilfov avec 5 députés, de Jassy et Dolj avec quatre députés, de Buzau, Mehedinzi, Prahova, Teleorman, Bacau, Putna, Botosani, Tutova, avec trois députés (art. 62).

Lors de la discussion générale sur l'article 62, on déposa, sur le bureau de la Chambre, plusieurs amendements pour le deuxième collège. Ils furent repoussés, ainsi que les deux amendements des députés Boldur-Latesco et J.-Gh. Bibicesco qui tendaient à la modification du nombre des députés par collège. On protégeait le collège des villes qui devait envoyer, dorénavant, deux députés par district. On repoussa aussi les amendements de Cernatesco et de Porumbaru. Le plus intéressant, parmi eux, fut l'amendement de C.-A. Rosetti, de Ciocazan et de Dinca Schileru. Cet amendement proposait, au premier collège, un député par chaque 100 électeurs ; au deuxième collège, un député pour 15.000 habitants, et au troisième collège, un député pour 200.000 habitants.

(41) Romanul, 6 mai 1884.

Dans les districts dépassant 200.000 habitants, on ne pouvait envoyer plus de deux députés à la Chambre (42). Voilà une sorte de représentation proportionnelle limitée.

Malgré les amendements de Bibicesco et Boldur-Latesco, le deuxième collège de la Constitution modifiée n'envoyait qu'un seul député par district. On ne faisait exception que pour Bucarest qui envoyait 9 députés, pour Jassy qui envoyait 6 députés, pour Craiova et Ploesti qui envoyaient 4 députés. Huit autres villes avec trois députés et cinq villes avec deux députés.

Le troisième collège envoyait un seul député par district. Il n'y avait que les districts de Ilfov, Mehedintzi, Prahova, Buzau, Bacau, Putna et Suceava qui en envoyaient deux.

Les conditions d'éligibilité étaient spécifiées par l'article 65. Il fallait :

1° Etre Roumain ou naturalisé Roumain ;

2° Jouir des droits civils et politiques ;

3° Avoir l'âge de 25 ans ;

4° Etre domicilié en Roumanie.

Le mandat de député durait quatre ans.

Le Sénat.

Le Sénat était composé de deux collèges :

1° Le premier collège était formé par les propriétaires ruraux ou urbains avec un revenu immobilier de 2.000 Lei par an. En étaient exemptés :

a) Les anciens Présidents ou Vice-Présidents des Assemblées législatives ;

b) Les anciens députés et sénateurs pendant deux législatures ;

c) Les généraux et les colonels de l'armée ;

(42) Le Moniteur Officiel, 9 mai 1884.

d) Les anciens ou actuels ministres et agents diplomatiques du pays ;

e) Les anciens ou actuels Présidents des Cours, procureurs généraux à la Cour d'Appel, les membres ou les procureurs à la Cour de Cassation ;

f) Les docteurs et les licenciés exerçant leur profession depuis six années ;

g) Les membres de l'Académie roumaine (art. 68).

Lors des discussions générales, on avait vanté, à la Chambre, la nouvelle rédaction démocratique de l'article 68. Dans les longues discussions qui suivirent et qui connurent les interventions de Jean-C. Bratiano et de Nicolas Ionesco, le député Dimancea soulignait le progrès réalisé.

On était passé d'un cens qui demandait auparavant 3.600 Lei de revenu immobilier par an, à un cens qui demandait 2.000 Lei de revenu par an. On avait réuni, au premier collège du Sénat, les propriétaires urbains et ruraux. On était passé d'un nombre de 60 membres à 121 membres au Sénat. On avait admis des dispenses de cens. La Chambre avait donc voté le premier collège du Sénat, dans la rédaction actuelle, repoussant deux amendements de Schileru et d'Arapou.

Au Sénat Constituant, la thèse officielle réactionnaire avait été discutée rigoureusement par Nicolas Fleava qui avait proposé la réduction du cens à 1.200 Lei de revenu par an. Fleava avait même proposé un amendement, en ce sens, qui contenait aussi des dispenses de cens. Il soutenait sa thèse par des données statistiques qui montraient que, dans ces conditions, le premier collège ne pourrait réunir que trop peu d'électeurs. Pouvait-on parler en ce cas d'un élargissement des collèges ? (43). On avait, pourtant, repoussé l'amendement de Fleava. On a admis la rédaction

(43) Le Moniteur Officiel, 5 mai 1884. Dans le district d'Argesh, il n'y avait que 17 électeurs avec un revenu de 2.000 lei par an, à Bacau il n'y avait que 13 électeurs, à Botoshani 21 électeurs, à Dambovitza 18, à Dorohoiu 13, à Falciu 11, à Ialomitza 12, et à Muscel un seul électeur.

actuelle, avec un amendement d'Eugène Statesco et de Capeleano.

Eugène Statesco s'était rallié aux opinions de Fleva, sur les dispenses de cens, malgré qu'il eut été combattu par Demetre Ghika, au nom de la mesure.

2° Le deuxième collège est formé par des citoyens électeurs directs ayant un revenu immobilier rural ou urbain de 800 à 2.000 Lei par an. En outre, faisaient partie du deuxième collège les industriels et les commerçants patentaires de première et seconde classes. Etaient exemptés des conditions du cens :

a) Les docteurs ou tout autre possesseur d'un titre équivalent à celui de docteur ;

b) Les licenciés en droit, en philosophie, en sciences et ès-lettres ;

c) Les anciens et actuels magistrats ayant détenu cette fonction pendant six ans ;

d) Les ingénieurs, les architectes, les pharmaciens et docteurs-vétérinaires ;

e) Les professeurs des écoles secondaires reconnues par l'Etat ;

f) Les pensionnés recevant 1.000 Lei de pension par an.

Un amendement de J. C. Bratiano, déposé à la Chambre Constituante, avait voulu faire entrer au deuxième collège du Sénat les patentaires de troisième classe. On voulait protéger les villes.

L'amendement fut repoussé.

Dans le même sens, Nicolas Fleva (44) avait déposé, au Sénat, un amendement qui tendait à introduire, dans le second collège, tous ceux qui payaient une patente d'un minimum de 60 Lei. L'amendement fut repoussé.

Même effort d'Eugène Statesco, pour faire admettre, au deuxième collège, au moins les trois premières classes de patentaires. Mais, après l'intervention de Demetre Ghika,

(44) Le Moniteur Officiel. Séance du 5 mai 1884.

la rédaction définitive de l'article 69 ne prévoyait que les patentaires de seconde et première classes (45).

Quant aux conditions de cens, le docteur Em. Severin déposa un amendement prévoyant un revenu de 600 à 2.000 Lei par an. Il fut repoussé. On s'arrêta au revenu de 800 à 1.000 Lei par an, qui passa dans la rédaction définitive de la Constitution. Les Universités de Jassy et de Bucarest, réunies en deux collèges, désignaient aussi un sénateur pour chacune.

Les sénateurs « conduits par leur esprit de caste et par le désir de s'enfermer dans le Sénat, comme dans une cité aux tours d'argent construites par la sueur du peuple » ne voulurent rien entendre de tout cela. C'était la conclusion un peu rhétorique, mais pas moins vraie au fond, du journal de C.-A. Rosetti, « Romanul ».

Les deux collèges votaient séparément. Le premier collège envoyait deux sénateurs par district. Le second collège envoyait un sénateur par district, sauf dans le district de Ilfov qui désignait 5 sénateurs, de Jassy avec 3 sénateurs, de Braila, Dolj, Prahova, Covurlui, Bacau, Dambovitza, Putna, Mehedintzi et six autres districts (46) qui envoyaient deux sénateurs.

Les réactionnaires disaient avoir droit à deux sénateurs par district, au premier collège. Cette proportion devenait nécessaire du fait de la réception des propriétaires urbains au premier collège.

Ce n'était pourtant qu'un argument de circonstance, car selon les statistiques officielles, il n'y avait que cinq districts dans tout le pays où il y avait un nombre plus important de propriétaires urbains. *De sorte que, sous le masque d'une juste revendication, on ne demandait qu'un renforcement du privilège. Au premier comme au deuxième collège du Sénat, de par les conditions du cens, la prédomination des propriétaires ruraux était assurée. Malgré toute la réforme, les collèges étaient restreints, et il y avait des*

(45) Le Moniteur Officiel. Séance du 7 mai 1884, p. 2207.

(46) Neamtz, Romanatzi, Buzau, Teleorman, Tutova, Botoshani.

districts où le premier collège du Sénat ne comptait que 80 électeurs (47).

On critiquait, avec juste raison, le Sénat réactionnaire (48). On démontrait, dans un autre ordre d'idées, que dans tous les pays à Sénat électif, le nombre de sénateurs ne dépassait pas la moitié du nombre des députés.

L'article 57 de la Constitution belge, qu'on avait presque reproduit, disait : « Le Sénat se compose d'un nombre de membres égal à la moitié des députés de la Chambre ».

Or, il y avait en Roumanie, selon la réforme de 1884, 121 sénateurs, dont 9 étaient sénateurs de droit, pour 183 députés ; 60 sénateurs au premier collège et 50 sénateurs au second collège, élus pour huit ans, renouvelables par moitié tous les quatre ans, par tirage au sort (art. 78).

On critiquait la Chambre, également, parce qu'elle n'avait manifesté son intérêt que pour le collège de la grande propriété (49). La Chambre et le Sénat avaient « rompu l'équilibre qui devait exister de part et d'autre, entre les intérêts que les collèges représentaient » (50).

L'article 71 de la Constitution a été l'objet de discussions intéressantes sur la représentation des minorités électorales. La représentation des minorités fut soutenue par Porumbarou et Visanti (51).

Vasilè Lascar déposa à la Chambre un amendement qui est devenu l'article 71 de la Constitution. L'amendement fut naturellement approuvé par le Comité des délégués et soutenu par Manoliu, Poroineano et Visanti. *C'est le vote plurinominal à bulletin individuel*. Il constituait un correctif, aux désavantages du scrutin de liste.

L'article 71 de la Constitution modifiée disait que chaque électeur d'un collège pouvait voter autant de représentants que devait envoyer le collège auquel il appartenait. L'amendement ne passa pas sans certaines obstructions. Ainsi, Porumbaru prétendait qu'il n'organisait pas la repré-

(47) Romanul, 10 mai 1884.

(48) Romanul, 13 mai 1884.

(49) Romanul, 13 mai 1884.

(50) Romanul, 13 mai 1884.

(51) Séance du 12 mai 1884, p. 2289. Le Moniteur Officiel.

sensation de la minorité. Il la concevait d'une autre manière : à partir de trois députés, les électeurs d'un collège ne pourraient voter que tant de représentants que le collège enverrait, moins un. C'est le vote limité.

L'amendement Porumbaru ayant été renversé, l'art. 71 de la Constitution passa au Sénat, après avoir été voté par la Chambre.

L'article 72 de la Constitution prévoyait que les élections à la Chambre et au Sénat se feraient en un seul jour.

L'article 75 statuait sur les dispenses du cens d'éligible de 9.400 Lei. En étaient dispensés :

a) Les anciens présidents ou vice-présidents des Assemblées législatives ;

b) Les anciens députés et sénateurs, pendant deux sessions parlementaires ;

c) Les généraux actifs et leurs assimilés. (Ils furent dispensés après un amendement déposé au Sénat par Bibesco, Gh. Orleano, Eugène Statesco et Grégoire Stourdza.) (52) ;

d) Les colonels démissionnés ou en disponibilité. (On avait voulu exempter également du cens les colonels en activité, mais l'amendement déposé en ce sens fut repoussé.)

e) Les anciens ou actuels ministres ou représentants diplomatiques ;

f) Les magistrats supérieurs qui ont occupé ces fonctions pendant trois ans ;

g) Les docteurs et les licenciés exerçant leur profession depuis six ans. (Le comité des délégués du Sénat repoussa cet amendement. Celui-ci passa pourtant dans la Constitution.)

h) Les membres de l'Académie Roumaine.

La loi électorale.

La nouvelle loi électorale, à côté de nombreuses dispo-

(52) Le Moniteur Officiel, 8 mai 1884, p. 2234.

sitions de la loi ancienne, apportait aussi quelques modifications. Les modifications les plus importantes portaient sur les incompatibilités, sur les listes et sur les opérations électorales.

Incompatibilités.

1° (Art. 27-35.) Sont incompatibles avec le mandat de député ou de sénateur, sauf démission dans les trois jours, après la publication du décret de convocation des collèges électoraux :

a) Les militaires en activité, pour des raisons de sécurité et d'objectivité du vote. C'est une disposition qui se trouve même dans les législations étrangères : l'art. 2 de la loi électorale allemande, l'art. 11 de la loi électorale hongroise. Ce dernier ne permet même pas aux militaires actifs l'inscription sur les listes ;

b) Les fonctionnaires administratifs et judiciaires, financiers et fiscaux ;

c) Les maires-adjoints ;

d) Le gouverneur et les directeurs de la Banque Nationale ;

e) Les directeurs des crédits agricoles nommés par le gouvernement.

2° Sont pourtant compatibles :

a) Les professeurs universitaires et les professeurs secondaires définitifs (Art. 28), sauf s'ils sont inspecteurs ou directeurs de ces établissements ;

b) Les médecins, les avocats, les architectes, les ingénieurs de l'Etat. Les médecins et les avocats doivent pourtant opter entre leurs professions et leurs mandats (art. 29) ;

c) Les généraux actifs, sous la réserve de l'incompatibilité relative, peuvent être sénateurs (art. 31) ;

d) Les maires des communes, sauf une incompatibilité relative au deuxième collège.

On écarta aussi la disposition de la commission des

délégués des sections, suivant laquelle les préfets et les sous-préfets ne votaient pas au cours de leurs fonctions.

« Romanul » critiquait, en ce sens, la possibilité de pressions invisibles qui seraient à craindre.

L'incompatibilité des fonctionnaires publics existe aussi dans certaines législations étrangères comme, par exemple, en France, en U.S.A., en Suisse, en Italie, en Grèce. Elle n'existe pas au Danemark, où les fonctionnaires publics ne sont déchus de leurs mandats qu'en cas d'avancement dans la fonction.

Avant la guerre, les fonctionnaires publics étaient éligibles, au Brésil et au Portugal, mais ils ne pouvaient pas exercer de fonction publique, dans le cours de leur mandat.

Listes électorales (art. 37-59).

Leur confection a la même structure que dans la loi électorale de 1866. Elles sont permanentes. On procède chaque année à leur révision, dans les mêmes conditions et à la même date que suivant la loi électorale de 1866. Elles sont dressées par les Conseils communaux respectifs et *centralisées* par les Conseils communaux des résidences de district. Il n'y a que la liste des électeurs au troisième collège qui est rédigée par les Conseils communaux ruraux. Les listes sont séparées par collèges. Elles sont affichées et restent affichées pendant trois semaines (art. 41). Les contestations ont lieu devant le Conseil communal de la ville, résidence du district, devant les tribunaux en appel et devant la Cour de Cassation.

A tout cela, la loi de 1884 n'ajouta que des détails et des modifications *techniques* sur la procédure de la confection des listes. Ainsi, les modifications portaient sur les termes des contestations, sur l'impression des listes par les maires des villes résidences de district, sur le jugement sans citation et sans droit d'opposition au tribunal et à la Cour de Cassation (art. 47), sur l'effet suspensif d'exécution de l'Appel (art. 47).

Les listes électorales des collèges universitaires étaient dressées par les rectorats des universités respectives (art. 58).

Il y avait aussi, dans la loi électorale de 1884, un titre tout à fait nouveau : le titre VII portant sur les cartes d'électeur.

La carte d'électeur (art. 59-65).

Elle était distribuée par le maire et pour chaque collège. Elle était imprimée et portait le sceau de la mairie respective, avec la signature du maire. On lui ajoutait les signalements de l'électeur. On la libérait d'un registre à souche. Les analphabètes avaient une carte d'électeur spéciale (art. 59). Si les cartes d'électeurs n'étaient pas retirées par les électeurs, elles étaient envoyées au domicile.

Le refus de la libération de cette carte entraînait l'intervention du procureur et du président du tribunal qui appelaient d'urgence le maire devant eux.

L'arrêt du tribunal pouvait remplacer la carte d'électeur (art. 61). Naturellement, si un électeur perdait sa carte, le maire, invité par le bureau électoral, lui en libérait une autre, après une pétition, en ce sens, appuyée par le témoignage de dix autres électeurs.

Les opérations électorales.

Le titre VIII portant sur les opérations électorales est considérablement développé dans la loi électorale de 1884. Il contient 51 articles par rapport aux 28 articles de la Constitution de 1866. Ce titre VIII apporte de nouvelles et d'importantes modifications :

1° Le secret du vote (art. 74).

Chaque électeur entre dans la salle de vote avec son bulletin écrit ou imprimé. L'écriture du bulletin dans la salle de vote est défendue. Le bulletin est plié et déposé dans l'urne.

2° Le bulletin contient un seul nom (scrutin uninominal) (art. 75).

En cas de plusieurs candidats d'un parti, le vote était

plurinominal. On connaît l'obstruction qu'on avait fait au scrutin uninominal en France. Gambetta lui avait jeté l'épithète de « miroir brisé », Jaurès celui de « miroir sale », Briand celui de « mare stagnante », et M. E. Herriot celui de « combats de gladiateurs ». « C'est le trottoir des députés et des sénateurs », avait ajouté un député français (53).

L'article 76 de la loi électorale de 1884 assurait le secret du vote. Les instructions judiciaires ou les enquêtes parlementaires étaient impuissantes contre lui.

3° S'occupant des bureaux électoraux, la loi de 1884 supprimait les bureaux provisoires (art. 55 de la loi de 1866) qui étaient une source d'abus et ne présentaient pas une garantie d'objectivité. Les bureaux électoraux sont présidés maintenant par les premiers présidents, les présidents et les conseillers des Cours d'Appel. S'ils ne sont pas en nombre suffisant, on leur adjoint les premiers présidents, les présidents et les juges des tribunaux (art. 79). Ils sont tirés au sort, en séance publique, le ministère public étant présent. Le reste du bureau est complété par deux secrétaires et deux scrutateurs tirés au sort par le président du bureau (art. 81). L'article 56 de la loi de 1866 prévoyait que le bureau définitif se composerait d'un président, de deux secrétaires et de deux scrutateurs élus à vote secret et à majorité relative, parmi les électeurs. On voulut en 1884 entourer le bureau électoral d'une atmosphère de prestige, afin d'écarter les suspicions. On s'était pourtant prononcé, lors des débats au Parlement, contre la présidence du bureau électoral par des magistrats. On prétextait qu'ils sont à la remorque du ministre de la Justice (54). C'était un argument exagéré et qui touchait au prestige même des magistrats.

4° Les candidats impriment chacun leurs bulletins et déposent, au tribunal, un modèle de bulletin signé par plusieurs candidats ou électeurs (art. 82). Chaque candidat doit imprimer autant de bulletins qu'il y a d'électeurs. Ils seront

(53) Barthélémy (J.). Précis de Droit Constitutionnel, p. 177.

(54) Romanul, 17 mars 1884.

distribués dans la section de vote par des citoyens non salariés de l'Etat, de la commune ou du district.

5° L'opération du vote dure un seul jour : du matin jusqu'à cinq heures du soir (art. 93, 100). L'article 63 de la Loi de 1866 prévoyait que le vote pouvait durer deux jours s'il le fallait. Donc possibilité d'abus et de violences.

Le président du bureau avait la police des élections, mais, au cours de l'opération électorale, les électeurs ne pouvaient être poursuivis ou arrêtés qu'en cas de faute grave. Ce fut une réserve qui suscita des protestations à la Chambre, car elle contenait des possibilités d'abus.

L'enveloppe du bulletin électoral constituait, aussi, une des nouveautés de la loi de 1884. Elle portait le sceau de la mairie et des candidats. Après le vote, venait le dépouillement et la proclamation du résultat, devant l'assistance publique.

La majorité devait être absolue. Si elle n'était pas réunie, on procédait à un second tour de scrutin, le même jour de la semaine suivante. Il suffisait alors d'une majorité relative. On ne procédait au tirage au sort qu'en cas de parité.

Paragraphe IV. — *La révision de 1884 et ses conséquences générales.*

Que restait-il des rêves et de la lutte de C.-A. Rosetti avec les réformes de 1884 ? On ne s'était borné qu'à faire un petit pas en avant. L'œil froid de Ion C. Bratiano avait jugé qu'à l'inculture du peuple et à sa pauvreté, il ne fallait pas ajouter le vote universel, suprême rempart de la démagogie licenciuse.

Devait-on pour cela préférer le régime censitaire ? Oui, si au moins, il avait fonctionné ou s'il avait été appliqué avec sincérité et pudeur. Or, il n'était rien de tout cela. Avec les mœurs et le manque d'éducation du pays, n'importe quel système ne pouvait constituer qu'un prétexte juridique pour de nouvelles spoliations.

En 1884, on avait cherché à abattre, à tout prix, les propriétaires fonciers devenus tout-puissants, par le relève-

ment du collège des villes, à la suite de l'essor du commerce et de l'industrie. Peu à peu, on chercha à remplacer les anciens maîtres du pays, par la bourgeoisie. Mais ce fut tout.

En 1866, le cens était trop élevé. Il avait une allure aristocratique. Plus aristocratique que le cens en Angleterre, où il fallait, aux possesseurs d'immeubles, un revenu de 12 livres. En Angleterre, on votait, avec un revenu équivalent à 300 lei, dans « le collège des Comités » à peu près semblable au premier et au deuxième collèges du Parlement roumain. Or, il fallait, en 1866, en Roumanie, un revenu de 300 ducats (3.000 lei) pour voter au premier collège, tandis que, pour voter au second collège, il fallait un revenu de 100 ducats (1.000 lei). On peut donc constater (55) que les électeurs, qui votaient en Angleterre au premier collège, ne pouvaient voter en Roumanie qu'au quatrième collège.

Par le haut cens, on donnait la prépondérance politique à un petit nombre de citoyens. Sur 5.000.000 d'habitants en Roumanie, à cette époque-là, il y avait pour la Chambre :

3.388	électeurs au premier collège.
4.814	» second »
15.382	» troisième »
370.700	» quatrième »

Il fallait donc, absolument, élargir les collèges et abaisser le cens. Il fallait, suivant une expression de Royer-Collard, « élargir l'horizon des citoyens et les faire résister par la conscience des masses ».

Sans trop chercher ce qu'il y a de vrai dans cette formule, il faut dire que les choses en étaient là.

En 1884, poussé par l'esprit révolutionnaire de C.-A. Rosetti, le parti libéral abaissa le cens et élargit les collèges. On avait fait ce qu'on avait pu, et notre conviction profonde est que n'importe ce qu'on aurait fait, cela aurait tourné mal. La Société roumaine était trop jeune.

(55) Const. Dissesco. La Revision de la loi électorale, p. 12.

En ce qui concerne les principes, il faut ajouter que par ce léger progrès ils n'étaient pas satisfaits, car on n'avait pas procédé à la réforme du régime censitaire, pour pouvoir établir, en plein, le régime représentatif.

En 1866, le premier et le second, ainsi que le troisième collèges donnaient 118 députés. Le quatrième collège, celui des paysans, donnait 30 députés.

En 1884, le premier et le deuxième collège donnaient 145 députés et le collège de la population rurale donnait 38 députés. Les paysans n'avaient gagné que 8 députés, tandis que les censitaires en avaient gagné 27.

Le premier collège comptait 75 députés, le collège des villes censitaires comptait toujours 60 députés, et les paysans, qui formaient en tout presque 5.000.000, ne pouvaient à peine envoyer à la Chambre que 38 membres. Ils étaient réduits à ce nombre par le vote à deux degrés, soit à cause de leur pauvreté, soit à cause de l'analphabétisme.

Qui aurait donc pensé, au lieu de proclamer de nouveaux principes pour de nouveaux profiteurs, d'aller combattre en Roumanie la misère et l'ignorance ?

On n'a pas procédé à de radicales réformes économiques et on n'a pas combattu l'ignorance. On n'a donc pas à s'étonner des effets si on ne veut pas en supprimer les causes.

Le régime censitaire empêchait les paysans de participer au vote et, d'autre part, la question économique paysanne était loin d'être résolue. Les réformes de 1864 étaient insuffisantes. On vivait toujours dans le régime de la grande propriété et des conventions de travail, soi-disant amiables, entre les propriétaires et les paysans.

Les révoltes sanglantes des paysans en 1888 et 1907 ne connaîtront que la lâcheté de ceux qui, devant le danger, promettaient toutes les réformes pour les oublier ensuite, sitôt le danger passé.

Il faut ajouter qu'en ce qui concerne la réforme du Sénat, en 1889, elle ne fut que légère. On réduisit le cens et on augmenta la catégorie des exonérés. Parmi les censitaires, les exemptés du cens n'étaient que les rares fleurs d'un printemps qui se laissait attendre.

Seul le deuxième collège comprenait, à côté de l'élément foncier aristocratique, les représentants de la grande industrie et du haut commerce. Mais on peut se rendre compte de ce que signifiaient dans un pays qui s'élevait à peine d'une économie primitive, la grande industrie et le haut commerce. Le Sénat était digne de sa renommée. Il était le vrai corps pondérateur et l'organe des grands propriétaires fonciers que les propriétaires urbains ne pouvaient pas dépasser en nombre. Mais, à part les désavantages juridiques de la réforme, il y avait des désavantages de fond. Ils tenaient à l'état d'esprit, aux mœurs électoraux qui ne changeaient pas, aux tendances du vote qui prenait l'aspect de la folle enchère et qui n'avait rien du noble idéal d'une vraie démocratie.

Ceux qui n'avaient pour eux que le talent et la réputation ne pouvaient pas entrer au Parlement. Il fallait pour cela une influence locale, des liens de parenté, de l'argent. Il fallait être muni de lettres de recommandation et de la haute protection des autorités administratives (56). Lorsqu'il s'agissait des paysans, la différence de traitement était énorme. Ils n'étaient pas considérés ni honorés. C.-A. Rosetti le dénonça maintes fois, dans les colonnes du *Romanul*.

C.-A. Rosetti faisait des remontrances à ceux qui laissaient les paysans attendre, comme du bétail aux barrières des villes, l'heure de la souveraineté populaire. On leur parlait sans déférence et sans chaleur. S'opposant à la réforme entendue de cette manière, il la taxa « d'injuste et de non démocratique, de fille légitime de la loi compromettante de 1866 » (57). On rappelait en vain que les libéraux avaient promis le collège unique, même depuis 1848.

Répondant aux paroles de Basile Lascar, qui prétendait que la nation n'avait pas demandé la réforme électorale, car « le vote se prend et ne se donne pas », Rosetti rappelait les mots de Gladstone qui avait répliqué au conserva-

(56) Const. Dissesco, op. cit., p. 7.

(57) *Romanul*, 13 avril 1884.

teur Grantham ». « On prétend que le pays ne tient pas à cette réforme : c'est une instigation à la révolte » (58). Les paroles de Rosetti résonnent en vain, le projet du gouvernement à trois collèges triomphe, l'idée de la représentation de la minorité électorale tombe aussi (59).

La Chambre et le Sénat votent, le 1^{er} et le 7 juin 1884, la révision de la Constitution qui est promulguée avec la loi électorale modifiée, le 9 juin 1884. Le Parlement fut clos le 9 juin 1884 et dissous le 23 septembre 1884. De nouvelles élections, selon une nouvelle loi électorale, devront commencer au début de novembre 1884.

Huit ans s'étaient écoulés depuis l'arrivée du premier Cabinet libéral au pouvoir. Ce furent des années riches en événements et désormais historiques pour le peuple roumain. Maintenant, à la veille de nouvelles élections qui devaient l'appeler au pouvoir pour une nouvelle période de quatre ans, le ministère de Ion-C. Brătianu se sentait affaibli. Il avait été l'objet permanent des attaques d'une opposition furieuse, il s'était aliéné, d'autre part, la sympathie et la collaboration de certains leaders libéraux, tels que Rosetti, Demetre Brătianu, Michel Kogălniceanu et leurs partisans. Surtout que l'opposition unie de Lascar Catargi et de Vernesco avait affiché, dans la rue, le 20 juin 1884, une proclamation qui disait que la révision de la Constitution était considérée par l'opposition comme une violation du pacte fondamental. L'opposition prenait, devant l'opinion publique, l'engagement de « rentrer dans la légalité ».

Les élections ont lieu, et malgré la captation de certains éléments de valeur comme Take Ionesco, C.-C. Arion, Alexandre Djuvara et Const. Disescu, les libéraux ne réussissent pas à dominer intégralement l'opposition qui envoie au Parlement de nombreux représentants. Le parti libéral se maintient, pourtant, au pouvoir et avec cela, la question de l'abolition des réformes n'est même plus mise en discussion. Ces réformes devaient être toutes autres que celles

(58) Romanul, 14 avril 1884.

(59) Maioresco, op. cit., p. 215.

conçues par C.-A. Rosetti, « ce visionnaire vaincu », comme on l'avait dénommé à juste titre (60).

Rosetti fut « un de ceux qui éclairent une époque et transforment un peuple ; un visionnaire dangereux à cause de la force que lui donnaient ses convictions, de l'autorité que lui donnait son désintéressement, du prestige que lui donnait sa constance. Rosetti fut l'objet de toutes les attaques, pendant un demi-siècle. C'est le seul qui soit tombé dans la lutte du parti libéral pour la conquête de l'Etat. Dans une époque où toute une catégorie d'hommes politiques s'était enrichie en une seule nuit, il vécut dans la terreur de la misère et il est mort criblé de dettes. Devant la chaleur de son tempérament, l'impétuosité de sa parole et la hardiesse de tout ce qu'il écrivait, l'indifférence, tellement caractéristique du Roumain, cessait. Après lui venaient les hommes pratiques Ion Bratiano, le grand réalisateur, Mititza Stourdza, avec sa spécialité dans les petites choses. Venaient ensuite les profiteurs des situations (61) obtenues par l'atmosphère créée par Rosetti. Venait, ensuite, le parti entier. »

C'est cet esprit rêveur et « utopique » qui luttait pour les idéals d'autrefois, qui s'y était opposé maintenant pour une dernière fois, pour se briser ensuite contre la réalité des choses à laquelle il ne voulait pas croire. Face à face, Bratiano et Rosetti, les amis d'autrefois, luttant maintenant chacun pour des idéals séparés, se rencontraient comme des adversaires. Et si on doit s'incliner devant l'esprit des réalités et de Jon-C. Bratiano, on ne doit pas oublier C.-A. Rosetti, l'homme qui le premier déclencha les préludes du vote universel.



En effet, depuis 1884, au moins dans le domaine des idées, tout allait évoluer, en Roumanie, vers les réformes démocratiques.

(60) « Vremea ». Un visionnaire vaincu. C.A. Rosetti, par Alex. Christian Tell. Noël 1936.

(61) Alex. Christian Tell : Vremea, p. 9.

La presse, les discours, la littérature, la tribune du Parlement devenaient de plus en plus les porte-paroles de ce nouveau mouvement. On avait apporté à la loi électorale des modifications de détails, partielles mais périodiques. Ainsi, les modifications de 1895, 1897, 1903, 1904, 1906, 1907, 1911, 1912, 1913, 1914. Mais les modifications les plus importantes furent celles de la loi de 1903 portant sur les opérations électorales, et de la loi du 18 février 1907 portant sur la confection et sur la révision des listes électorales. Ces deux lois, avec ce qui restait de la loi de 1884, gouvernent en matière d'élection jusqu'à la réalisation du vote universel.

1) *En 1895.* On n'avait fait qu'abroger l'article 89 pour le combiner avec l'article 90 de la loi électorale. Il s'agissait de la police des élections détenue par le Président du bureau. Ensuite, on modifia l'article 35 de la loi électorale, en lui ajoutant quelques explications. On le remarque, la loi de 1895 n'ajoutait que quelques modifications de détail.

2) *La loi de 1903* intitulée « loi sur la procédure électorale ».

On arrêta, dans cette loi, de nouveaux principes de la loi électorale et on entoura de nouvelles garanties le secret du vote. En outre, l'article 61 abroge les articles 65, 66, 68, 115 inclusivement de la loi de 1884. La loi de 1903 s'occupe de la convocation des collèges électoraux, des opérations électorales, des opérations de scrutin, de la police des élections, du dépouillement du scrutin. *On introduit la déclaration de candidature.* Elle se fait en autant d'exemplaires qu'il y a de sections de vote, plus un. Elle est signée par le candidat et par deux jusqu'à neuf témoins. Les déclarations sont individuelles (pour la Chambre et le Sénat) ou sur listes (pour les élections communales) (art. 18). On les adresse au premier président ou au président du tribunal local. Le président du tribunal veille dans un autre ordre d'idées à l'impression des bulletins de vote. Ils sont individuels pour le Corps législatif (art. 20) ; ils sont, en outre, colorés pour mieux assurer le secret du vote (art. 20). Ensuite, les bulletins de chaque candidat sont affichés. La loi dispose que le local de vote nè peut pas être affecté

à plus de 750 électeurs inscrits, mais la section de vote ne peut pas avoir 500 électeurs, lorsqu'il y a plus de trois députés à choisir. Pas plus de 150 électeurs ne peuvent entrer dans une chambre de vote. Mêmes formalités ensuite que selon la loi de 1884, en ce qui concerne l'inspection des urnes avant le vote et l'apposition des sceaux sur les bulletins. Les bulletins n'ont pourtant plus d'enveloppes comme auparavant.

La loi de 1903 a subi de légères modifications : ainsi la loi du 14 février 1904 lui modifia sept articles (62). Elle ne portait pourtant que sur des mesures de détail et sur certaines lacunes techniques. L'exposition des motifs en fut faite par le ministre de l'Intérieur Basile Lascar.

Une nouvelle modification de la loi de 1903 fut faite par la loi du 14 mars 1906. Les modifications portaient sur cinq articles. Elles avaient pour but de faciliter les opérations électorales et de garantir le secret du vote. On arrangeait des cabines spéciales, on s'assurait contre les candidatures non sérieuses, on prenait des mesures pour le maintien de l'ordre.

Le 29 avril 1914, on n'ajouta qu'une nouvelle disposition à l'article 32 de la loi de 1903.

3) La seconde loi la plus importante, c'est celle du 18 février 1907, portant sur l'inscription dans les listes électorales, leur révision et leur permanence. On abrogeait les articles 37-64 de la loi électorale de 1884 et on modifiait les articles 117, 120, 130 de ladite loi. Les articles abrogés se réfèrent aux listes électorales et aux cartes d'électeur et les articles modifiés se réfèrent aux dispositions pénales en matière électorale.

1° La confection des listes électorales sera exclusivement *aux soins des premiers présidents* ou des présidents des tribunaux locaux (art. 2), *dans les villes résidences*. Les contestations ont lieu devant la Cour d'Appel et devant la Cour de Cassation, après que les listes ont été affichées

(62) Les articles 15, 20, 22, 25, 27, 31, 51.

(63) Les articles 6, 26, 31, 34 et 44.

(5-25 novembre). Le président du tribunal surveille ensuite l'impression des listes définitives, une fois les contestations liquidées. Elles seront affichées le 25 avril ;

2° *Dans les villes non résidences*, les listes seront confectionnées *par les Conseils communaux respectifs*. Elles seront affichées pendant trois semaines, après le 10 janvier. Appel devant le Juge de Paix qui statue entrè le 15 février et le 15 mars ;

3° *Toujours dans les villes non résidences*, les listes des électeurs votant au deuxième collège seront faites *par le Juge de Paix* avec droit d'appel devant le tribunal ;

4° Au troisième collège, les listes sont faites par les Conseils communaux ruraux. Ces Conseils ont beaucoup d'autorité car si les contestations ne sont pas faites avant le 1^{er} février (les listes sont affichées entre le 15 décembre et le 15 janvier) les résolutions des Conseils deviennent définitives ;

5° Les listes pour les élections des délégués, lors du vote à deux degrés dans le troisième collège, sont faites par les Conseils communaux ;

6° La liste des éligibles au Sénat est faite par l'Administration financière. Il va de soi, toutes ces listes sont centralisées et contrôlées par le Premier Président du Tribunal de la ville-résidence.

Les cartes d'électeurs sont ensuite distribuées par des magistrats. La distribution est personnelle. La loi ajoute nombre de détails techniques, pour en assurer la juste distribution et pour éviter ou pour donner des solutions, en cas de pertes de la carte, contestations d'identité, etc...

La loi de 1907 subit une très légère modification le 29 avril 1914, lorsqu'on ajouta quelques dispositions nouvelles à ses articles 32 et 33.

* * *

Si on a procédé à certaines modifications techniques de la loi électorale, il n'en reste pas moins vrai qu'on n'a pas

touché à l'ancienne structure censitaire de 1884. Les collèges électoraux restaient debout, le courant d'idées pour une plus large démocratie n'étant pas assez fort pour pouvoir s'imposer.

Le régime électoral des collèges censitaires était en outre favorisé par la situation économique des paysans. Les révoltes paysannes de 1888 et de 1907, si elles réussirent, pour le moment, à émouvoir les partis politiques, elles ne réussirent pourtant pas à forcer une solution radicale et immédiate. Elles n'ont abouti qu'à des lois palliatives. La révolte de 1888 démontra que les améliorations apportées par la Loi de 1882 étaient loin d'être définitives.

Les conventions agricoles ne s'appliquaient pas sincèrement, disait en 1891 M. Kogalniceano à l'occasion de la discussion du message.

L'Etat et les propriétaires voulaient à tout prix s'enrichir. A leur tour, les fermiers spoliaient les paysans (64).

Pendant la révolte, tous les rapports venus des districts désignaient comme causes, l'administration misérable, la pauvreté des paysans qui manquaient de nourriture, l'espoir d'obtenir de nouvelles terres, l'épuisement des laboureurs qui travaillaient pour des prix de famine. On se révoltait contre les autorités, les fermiers et les propriétaires. On demandait d'autres conventions de travail. Quatre cents mille paysans n'avaient pas de terres (65). D'autres n'en avaient pas assez, car la terre, peu à peu, par les successions, les dettes et la vente, se divisait.

C'est alors que le parti conservateur, sous l'impulsion de Al. Lahovary, ministre des Domaines, fit, en 1889, une loi qui devait apaiser momentanément les mécontents. C'est la loi de la vente des Domaines de l'Etat, en petits lots, aux paysans (5, 10, 25 hectares) (66). Vente sans acomptes, avec des prix modestes, payables à long terme et annuellement. C'était pourtant une solution provisoire, car on ne touchait pas à la grande propriété. Cette loi fut suivie d'une autre

(64) Basile Kogalniceano : Question paysanne, Annexes, p. 5.

(65) Basile Kogalniceano : op. cit., p. 60.

(66) Alex. Lahovary : La Question des réformes, p. 13.

en 1892 qui réglementait une nouvelle vente des biens de l'Etat, en petits lots. Elle fut soutenue par Pierre P. Carp, ministre des Domaines.

En 1907 éclata la grande révolte des paysans, dont 11.000 furent fusillés. Elle fut apaisée par le gouvernement libéral de Jean J.C. Bratiano, le fils de J.C. Bratiano, le Général Averesco étant ministre de la Guerre. Le Cabinet conservateur de 1905-1907 s'était occupé jusqu'alors des rivalités entre Pierre-P. Carp et Gh. Cantacuzène, entre Take Ionesco et Nicou Filipesco, et d'autre part s'était préoccupé du fameux recensement fiscal qui imposait beaucoup plus la propriété des paysans que celle des boyards. La révolution vient, les conservateurs restent déroutés par ses proportions. Pris par la peur, les hommes politiques avouent leurs péchés (67). Le discours de Costinesco, par lequel il avoue qu'ils étaient tous coupables, tombe comme un coup de tonnerre. Cet aveu sera repris plus tard par Alexandre Lahovary qui, en 1917, déclarait : (68) « Nous ne nous sommes pas assez occupés de supprimer les maux du passé et du présent. Nous avons gardé religieusement le fonctionnaire paresseux et incorrect, le magistrat injuste, protégeant l'avocat influent et le politicien sans sérieux ni scrupules ». Take Ionesco, Lahovary, Carp, adhèrent, après le discours de Costinesco, à l'appel à l'Union des libéraux. Emus, ils se serrent les mains, pendant de longues minutes, avec Mititza Stourdza sous les applaudissements délirants de la Chambre. Le lendemain, Gh. Cantacuzène, qui n'avait pas assisté à cette mémorable séance, donne lui aussi son adhésion.

Les libéraux, arrivés au pouvoir, déposèrent d'urgence sur le bureau de la Chambre, une cascade de dispositions en faveur des paysans. Mais, la révolution réprimée, les politiciens oublièrent leurs promesses et se perdirent dans des arguments d'avocasserie, pour éviter les grandes réformes qu'ils avaient promises sous l'empire de la peur. Ils espéraient que les paysans ne se révolteraient plus, craignant les représailles. La loi de décembre 1907 consolidait,

(67) Séances des 9 et 10 mars 1907.

(68) Alex. Lahovary dans « Evenimentul », 1917.

en ce qui concerne les conventions de travail, les abus du *statu quo*. « Les loups miséricordieux ont mangé, encore une fois, les droits du peuple infortuné », dira plus tard, dans un discours, le professeur Basilescu, en reproduisant une parole de Toudor Vladimiresco. On avait, cependant, accordé aux paysans quelques avantages. On leur avait établi des terrains de pâturage communaux et on avait créé « La Maison Rurale », institution qui devait acheter des terres pour les revendre ensuite aux paysans dans des conditions avantageuses, ou les exploiter avec les paysans, sous la direction d'ingénieurs agronomes. C'était une belle idée, en elle-même, mais dont on contesta l'efficacité et les résultats.

Comme on le voit, on procédait toujours par palliatifs, car on n'avait pas le courage d'aller jusqu'au fond de la question. C'est toujours en ce sens que la loi de 1912 portant sur la vente, en petits lots, des biens de main-morte, espérait éviter les solutions radicales. Proposée par les conservateurs, Al. Lahovary étant ministre des Domaines, elle fut combattue par les libéraux, modifiée et même pas appliquée. Dans un article de « Viitorul », le leader libéral Al. Constantinesco taxa cette loi de « monstrueuse expropriation » (69).

On doit pourtant remarquer que sans apporter des solutions radicales, la question sociale paysanne reçut, depuis 1882, de successives solutions provisoires qui n'étaient pas moins l'expression d'un état d'esprit qui devait conduire aux deux grandes réformes : l'expropriation générale et le suffrage universel.

En ce qui concerne le suffrage universel, depuis déjà le 8 novembre 1892, on l'inscrivait dans le programme libéral de Jassy (70). On y disait notamment : « Le suffrage universel et la représentation proportionnelle sont l'idéal du Parti qui se dirigera toujours vers lui, et qu'il tendra à réaliser par des réformes progressives » (71).

(69) Al. Lahovary. La Question des Réformes, p. 14.

(70) C. A. Dimitriu. L'enquête électorale, p. 20.

(71) C. A. Dimitriu. op. cit., p. 22.

En 1912, le parti libéral fait les élections sur la base de ce programme. Le manifeste de Ion. J.C. Bratiano proclamait : « L'adaptation de la Constitution aux nécessités de la société et la réforme électorale comme le moyen le plus efficace de solidariser toutes les forces de la nation, pour assurer l'harmonie sociale ».

Les discours, comme les articles de l'époque, exaltent les bienfaits de la démocratie pure. Les députés qui, en 1884, avaient demandé le collège unique, ne cessèrent pas de lutter avec ardeur, dans la presse et le Parlement, en faveur du suffrage universel. Parmi eux, il y avait Dimitrié Giani et notamment le grand journaliste Georges Pannou. En 1890, il apporta au nom de la minorité, un projet de réponse au message, dans lequel il proposa l'abolition des collèges. Les collèges électoraux sont une anomalie dans un pays où l'égalité des citoyens est proclamée. La nation doit se manifester librement, elle ne doit pas être divisée et réduite par des barrières tellement grandes qu'on ne peut plus connaître son opinion. « L'époque des classes sociales est passée, et avec elle les collèges qui impriment un état de choses contraire aux grands principes doivent disparaître aussi » (72).

La même chose fut faite par Mortun qui présenta des conclusions au projet d'adressé, signées par de nombreux députés, dans le sens de la réforme électorale. Les journaux « Romanul », « Lupta », « Gazetta Poporului », « Votul Universal », ainsi que les sociaux-démocrates créèrent une véritable atmosphère. Déjà, en 1909, Bratiano avait préparé la loi pour les Conseils de district, sur la base du Collège unique (73). Cela souleva une grande opposition chez les conservateurs qui qualifiaient ce projet « d'agitation inopportune et d'imprudence fâcheuse ». Mais la grande lutte électorale de 1911, par l'atmosphère qu'elle avait déclanché, entraîna même les conservateurs à certaines concessions.

Le Chef des conservateurs fut obligé de reconnaître

(72) C. A. Dimitriu, op. cit., p. 23.

(73) C. A. Dimitriu, op. cit., p. 23.

qu'il admettait la révision de principe (74). Mais, il n'en précisait ni la portée, ni l'époque. En effet, la situation était intenable. En 1911, la Chambre avait des majorités de propriétaires et de censitaires. Le Sénat, malgré un grand nombre de dispensés de cens, comptait 67 % de censitaires.

En 1911, le Sénat avait 27.260 électeurs (15.216 électeurs en 1888), donc 0,38 % par rapport à la population du pays entier (75). Quant à la Chambre, le total des électeurs directs était de 93.250 électeurs (59.578 électeurs en 1888), c'est-à-dire 1,30 % par rapport à la population du pays entier. Le nombre des électeurs indirects montait au chiffre de 1.034.000. Il y avait une différence énorme entre le nombre des électeurs directs et des électeurs indirects.

Si on le compare maintenant au nombre des électeurs directs des autres pays, on ne peut pas s'empêcher de constater la différence entre les diverses démocraties. L'Angleterre avait eu en 1865, 1.300.000 électeurs, et en 1884, 5.000.000 d'électeurs (76). La France avait, en 1814, 80.000 électeurs et au début du xx^e siècle, elle en comptait déjà 10 millions (77). La culture et la civilisation ont pour effet l'élargissement du droit de vote. S'il ne vient pas de bon gré, il vient par la révolution, comme en 1848, en France.

En France, en 1883, 26,85 % des citoyens étaient électeurs. De même, 22,55 % en Suisse, 20,09 % en Allemagne, 6,97 % en Italie, 5,88 % en Autriche. Il n'y avait que la Roumanie où le nombre total des électeurs directs n'était que 1,30 % par rapport au nombre total de la population.

L'idée de la représentation populaire a beaucoup souffert chez nous aussi, des abstentions au vote. Il arrivait souvent que le nombre des abstentions uni au nombre de ceux qui votaient pour l'opposition fut en majorité sur le total des voix que réunissaient les candidats proclamés élus. Ces candidats n'étaient même pas l'expression de 1 % de la population habitant dans le pays.

(74) C. A. Dimitriu, op. cit., p. 24.

(75) C. A. Dimitriu, op. cit., p. 8.

(76) Dissesco, op. cit., p. 730.

(77) Dissesco, op. cit. p. 729.

Ainsi, lors des élections au Sénat en 1911, dans le district de Dambovitza, les candidats élus des deux collèges avaient obtenu 644 voix sur 1.393 électeurs inscrits. La majorité numérique avait été formée par les abstentions et les voix de l'opposition (78). Dans le district d'Ilfov, on en aurait eu un total de 79.929 voix exprimées pour les trois collèges, si tous les électeurs avaient voté, étant donné que chaque électeur avait droit à autant de votes qu'il y avait de députés à choisir par collège respectif.

Les candidats élus réunirent un total de 28.841 voix, tandis que l'opposition et les abstentionnistes représentèrent un total de 51.088 voix.

A Ilfov, au premier collège de la Chambre, sur 2.516 électeurs inscrits, il n'y eut que 1.797 qui votèrent. Les candidats élus réunirent à peine 892 voix.

Paragraphe cinquième. — *Les premières discussions sur les grandes réformes. L'année 1914.*

La tendance du régime représentatif, c'est le suffrage universel. C'est une évolution qu'ont subie tous les pays démocratiques. Le suffrage universel fut soutenu par Montesquieu, comme par Machiavel, par Stuart Mill comme par Seaman.

« Le peuple sait admirablement choisir ceux à qui il doit confier sa destinée », disait Montesquieu (79). Machiavel était du même avis. Stuart Mill et Seaman le conditionnaient « d'une nation adulte et civilisée ». « Il faut d'abord donner une instruction au peuple et il faut distinguer les éléments de valeur, en leur accordant un vote plural » (80).

Ce sont ces idées, comme l'exemple des autres démocraties, qui ont déclenché, en Roumanie, une atmosphère prérévolutionnaire en faveur des grandes réformes.

(78) C. A. Dimitriu, op. cit., p. 19.

(79) C. Dissesco, op. cit., p. 728.

(80) C. Dissesco, op. cit., p. 729.

Le 8 septembre 1913, dans les colonnes de « Viitorul », Ion J.C. Bratiano publie un manifeste qui disait entre autre : « Le sort de la guerre a montré, dans sa pleine lumière, l'extraordinaire influence des masses sur le destin de l'Etat, et notre indispensable devoir de procéder avec courage et sans retard à toutes les réformes qui doivent donner de nouvelles forces à la masse paysanne. »

Il précisait les réformes à faire : *le collège unique en matière électorale et la réforme agraire par l'expropriation générale*. Bratiano avait peut-être appris beaucoup de choses de la guerre de 1913 avec la Bulgarie. Il a certainement comparé le paysan roumain et le paysan bulgare qui avait une petite propriété agricole. Il a subi aussi l'influence de Constantin Stere dont il était inséparable. L'esprit lucide et puissant du professeur de Jassy faisait que Ion. J.C. Bratiano le consultât pour beaucoup de choses.

Basile Mortun et Georges Diamandy étaient sans doute des hommes intelligents, mais Const. Stere était le plus intelligent de la fraction des « généreux » anciens socialistes groupés autour du parti libéral. Il y avait aussi, pour pouvoir en tenir compte, la grande intelligence politique que fut Ion-J.-C. Bratiano qui fut, à notre avis, plus grand que son père. Nous considérons d'ailleurs que Ion-J.-C. Bratiano et Michel Kogalniceano furent les plus grands hommes politiques de la Roumanie. Dans les discussions que Bratiano avait eues en 1913 avec le Roi Carol, ce dernier s'était opposé aux réformes. C'est alors qu'il avait l'intention de se retirer de la politique. Comme D.-A. Stourdza avait démissionné de la Présidence du Parti en 1908 et comme on ne voyait pas d'homme pouvant remplacer Bratiano, le parti libéral se solidarisa avec son point de vue et le Roi céda. C'est alors que Bratiano annonça la réforme politique et sociale.

L'idée de la réforme agraire rencontra chez les conservateurs une opposition moindre que l'idée de la réforme électorale. La réforme agraire, on l'admettait en principe. On lui reconnaissait la nécessité, bien que le journal conservateur « Epoca » lui jetait quelquefois des griffes, la taxant de « mesure violente ». Quant il s'agit, pourtant, de la

réforme électorale, les conservateurs s'y opposèrent par des discussions et par des campagnes passionnées. Il n'y avait que la dissidence du nouveau parti des conservateurs démocrates groupés autour de Take Ionesco qui ne s'y opposait pas.

On lisait dans un article de « Vittorul » du 8 octobre 1913 : « Nous avons souvent dit que la société roumaine souffre d'un vice constitutif : la forme oligarchique de son organisation. Cette situation ne peut plus durer aujourd'hui. »

On concluait à l'affranchissement du peuple du joug politique et économique. « Il nous faut une classe paysanne libre, cultivée et aisée. »

Lorsqu'en 1910 ils se retirèrent du pouvoir, les libéraux déclarèrent qu'ils procèderaient aux réformes lors de leur prochain gouvernement.

En 1913, surtout après le Congrès du 20 octobre, Ion. J.-C. Bratiano se sentit appuyé par tout le parti. Le programme fut fixé.

Le collège unique avec le vote direct pour tous ceux qui savent lire et écrire, et le vote indirect pour tous les analphabètes. La représentation des minorités électorales serait également réglementée. En matière agraire, l'expropriation au-delà d'un minimum intangible et une juste indemnisation pour les terres expropriées. Tel fut le ton des discours prononcés par Ionel Bratiano, Emile Costinesco, Toma Stelian, Pherikide.

La thèse fut aussi adoptée par les grands propriétaires qui approuvèrent avec une émouvante spontanéité le programme démocratique des réformes, demandant même leur rapide réalisation (81). Quelle différence entre 1864 et 1913. La campagne des libéraux dans les masses populaires continua avec le Congrès de Jassy, au mois de novembre, et avec le Congrès de Constantza au mois de décembre. Ionel Bratiano, J.-Gh. Duca, Basile Mortun, M.-Gh. Orleano, Georges-Gh. Marzesco y prennent part.

On se déclare pour la petite propriété, on affirme sa foi

(81) Viitorul, 23 octobre 1913.

dans le progrès, et ainsi que le remarquait, à Craiova, un grand latifundiaire, Demetre Burilliano, l'élargissement de la base électorale de la représentation populaire constituait un besoin presque unanimement reconnu dans ce pays (82). Le parti conservateur, en ce temps, affirmait être du côté de l'évolution et non pas de la révolution (83).

Le 31 décembre, le gouvernement Maioresco tombe du pouvoir, lequel est pris par un Cabinet libéral conduit par Ionel Bratiano, le 2 janvier 1914. Dans les élections qui suivent, les libéraux obtiennent une écrasante majorité. C'est ainsi que seulement dans le premier collège, ils réunissent, sur leur programme 16.477 voix contre 872 voix des conservateurs.

Le message royal du 21 février 1914 annonçait déjà les grandes réformes (84).

C'est alors qu'au nom du parti conservateur, Arion lit une déclaration à la Chambre qui, tout en n'étant pas en principe contre les réformes agraires, trouvait pourtant que le projet d'une nouvelle loi « c'est une violation de procédure qui n'est pas de nature à diriger les partis politiques et l'opinion publique vers la recherche tranquille et laborieuse des meilleurs moyens de réalisation ».

Quant à la réforme électorale, les conservateurs la trouvent « précipitée » (85). A son tour, P.-P. Carp monte à la tribune, avec ses habituelles ironies. Parlant « au nom du passé », il déclare que « si l'intention des réformes était sérieuse », la lutte serait grande et désavantageuse pour les paysans. On troublerait trop le fondement de l'Etat. On rendrait la situation économique du paysan inférieure. Si, au contraire, les intentions n'étaient pas sérieuses, l'impuissance du parti libéral serait démontrée.

Il n'y avait parmi l'opposition que le parti conservateur-démocrate de Take Ionèsco qui soutenait, par le doc-

(82) Viitorul, 5 décembre 1913.

(83) Programme élaboré par Mărghiloman; Viitorul, 19 déc. 1913.

(84) Le Moniteur Officiel. Les Débats parlementaires, 21 février 1914.

(85) Banesco. J. J. C. Bratiano. Séance du 24 février 1914. Débats parlementaires, p. 25.

teur Istrati, les réformes proposées. Aux attaques de l'opposition, Ion.-J.-C. Bratiano montrait que les réformes du parti libéral n'étaient pas venues d'une inspiration subite. Trois ans avant sa dernière démission, le parti libéral avait inscrit dans son programme les réformes démocratiques. Après la guerre de 1913, il organisa une série de meetings pour éclairer l'opinion publique en ce sens.

Au discours de P.-P. Carp, Ion.-I.-C. Bratiano répondait avec élégance :

« M. Carp nous a dit qu'il parlait au nom du passé. Mais si illustre que soit ce passé, nous ne dirigeons nos regards que vers l'avenir. Nous nous souvenons sans doute du passé, mais pour renforcer tout ce qui a pu être de mieux en lui, pour éviter tout ce qu'il a pu avoir de dangereux et de misérable. Et c'est parce que nous avons la conscience de lutter pour un meilleur avenir, que nous regardons avec respect, mais aussi avec mélancolie, les hommes qui, en 1914, croient que la réforme par laquelle on établit une plus grande justice et la solidarité, puisse compromettre deux existences indissolublement liées et éternellement consolidées : la base de la dynastie et la sûreté de l'Etat » (86).

Au Sénat, Alexandre Marghiloman lisait, au nom du parti conservateur, une déclaration dans le même sens que celle qu'Arion avait lue à la Chambre. Marghiloman demandait des précisions sur les réformes. Le Président du Conseil ne lui répondit que par leur justification : la nécessité de l'harmonie et de l'évolution des institutions avec les intérêts de la société dans laquelle elles se développent.

Comme pour procéder aux réformes, il fallait réviser la Constitution, on procède à la première lecture de la proposition de modification, selon l'art. 128 de la Constitution. Celle-ci est lue par M. Michel Gh. Orleano, au nom d'un groupe de députés. Le projet porte sur l'art. 19 tenant à la question agraire, et sur les articles 58-81 tenant à la nouvelle structure du régime représentatif. « La Constitution, disait la

(86) Banesco, op. cit., p. 124.

proposition, doit être continuellement l'expression fidèle de la situation réelle des besoins d'une société. »

C'est pour cela que la création d'une petite propriété indépendante au point de vue économique éviterait, par l'expropriation générale à base d'indemnité, le danger des révolutions et mènerait la Roumanie sur la voie du progrès.

Le collège unique, quant à la réforme électorale, éviterait la corruption électorale et créerait dans le pays de larges courants d'opinion publique. On solidariserait ainsi la masse des paysans avec la responsabilité dans l'Etat. Le vote serait secret, obligatoire et avec la représentation de la minorité électorale. On voulait, ensuite, réorganiser le Sénat qui resterait pourtant un corps pondérateur.

On vote l'urgence et on passe à la discussion dans les sections. L'opposition était ardente. Elle commence par déclarer d'abord que les élections étaient abusives. Vieille chanson. Les conservateurs essayaient de présenter les réformes du parti libéral comme une diversion destinée à affaiblir les succès du parti conservateur qui avait fait la guerre de 1913 et la paix de Bucarest. Ils essayaient de satisfaire aux besoins des paysans par la loi de Lahovary sur la vente des biens de l'Etat. On procéderait ainsi, sans à-coups, et on ajournerait la question pour quelque temps encore (87).

Dans une séance du 25 février, Arion précisait qu'il n'était pas contre les réformes, mais qu'il était contre le sentimentalisme trop poussé dans la politique. Mais Take Ionesco lui répondit promptement dans un discours le 26 février, avec la phrase de Toudor Vladimiresco : « La Patrie, c'est le peuple et non pas la caste des spoliateurs ». Tout était changé depuis 1866. Take Ionescu défendit les réformes et c'est alors qu'il jeta aux conservateurs, après avoir montré par des chiffres l'anormalité du régime représentatif qui fonctionnait jusqu'à maintenant : « Soyez dans le printemps qui commence, après les grandes transformations que les temps nouveaux ont amené, soyez le faisceau de rayons portant la chaleur et la lumière et non pas la neige qui se cache et s'attarde dans les coins ombrageux,

(87) Les Débats, 25 février 1914, p. 33.

restant là-bas comme un vestige inutile et comme une protestation impuissante du passé. Car les protestations du passé ne signifient rien. Les nations suivent le cours que lui imposent les énergies dont elles disposent et que réclame la civilisation qu'elles représentent » (88).

Le 27 février, après la discussion dans les sections de la Chambre, Constantin Stere lit le projet de révision, en tant que rapporteur du Comité des délégués. Le rapport est défendu par Nicolas Basilescu, par Stere, Take Ionescu, Diamandi et même par N. Iorga qui, tout en défendant les principes, ne cachait pas son antipathie pour la majorité libérale. Il fut naturellement combattu par Carp et Arion.

Ces longs débats connurent l'adversité irréductible entre Take Ionescu et Carp. Le premier prétendait même avoir inscrit la réforme électorale dans le programme des conservateurs-démocrates, depuis le mois de février 1908. Ce ne fut seulement que le 5 mars qu'un grand discours de Constantin Stere mit fin aux longues séances occasionnées par la première lecture de la révision. Le projet de révision fut pris en considération par 100 voix contre une.

Au Sénat.

La première lecture du projet de révision est faite par Costescu-Comaneanu et signée par 7 sénateurs. La proposition est envoyée dans les sections. A ce moment, Marghiloman, antirévissionniste irréductible, demande des précisions sur la portée de la révision. Car, comme d'habitude, on se trouve en face de deux forces qui luttent : d'une part, le parti libéral et le parti conservateur-démocrate, et le parti conservateur d'autre part.

Les conservateurs attaquèrent le collège unique et l'expropriation. Ils attaquèrent l'expropriation *en montrant l'utilité de la grande propriété*. Dans un discours du 28 février 1914, M. Constantin Argetoianu n'exige l'expropriation que comme une mesure dirigée contre les spéculateurs, mais

(88) Take Ionescu, 26 février 1914, p. 50.

ne touchant pas les propriétaires travailleurs. Michel Antonesco, Ion Lahovary parlent du progrès des paysans, malgré les lois dites réactionnaires. Nicolas Filipesco lance la formule : « L'expropriation augmente la force de l'Etat et affaiblit la résistance du corps électoral ».

Le 12 mars 1914, Marghiloman reconnaît au nom des conservateurs la disproportion entre la petite et la grande propriété. La crise vient pourtant du fait qu'il n'y a pas une industrie pour absorber le prolétariat agricole. Il propose une série de solutions autres que l'expropriation dont il s'efforce de démontrer les inconvénients moraux et techniques. Des solutions palliatives. Dans ce discours, Marghiloman dénonce pourtant les maux réels de l'organisation agraire roumaine. Seulement, il n'est pas radical dans les solutions.

Quant à la réforme électorale, Marghiloman avait déjà, dès la fin du mois de février, attaqué, dans ses discours, le collège unique. En matière de réforme électorale, la solidarité nationale invoquée n'est que littérature. Les hommes instruits ne doivent pas être dépassés par la masse du peuple illettré. Cette discussion mit aux prises Bratiano contre Filipesco et Marghiloman.

Le 27 février, Nicolas Saveanu lit le rapport du Comité des délégués. Le rapport concluait aux réformes critiquant le système des collèges. Mais le conservateur Scarlat Orascu reprochait déjà aux libéraux d'envisager de nouvelles réformes uniquement par intérêt de parti. Depuis 1908, où il avait eu une toute autre attitude, le parti libéral avait changé. Quels événements l'ont-il déterminé à changer ? Certainement quelques élections partielles perdues, ce qui aurait fait dire au libéral Dragu : « Lorsque les collèges ne nous voteront plus, il faudra une nouvelle réforme. »

Pour défendre les réformes, on se jeta dans la balance du côté des libéraux, ainsi que N. Chirculescu, Nicolas Bottez et N. Xenopol, ou du côté des conservateurs démocrates, ainsi que Enacovici.

Ion. J.-C. Bratiano faisait le point. Au nom des nouvelles nécessités de la Roumanie, il disait : « Nous regardons les collèges d'aujourd'hui ainsi que le soldat regarde les vieux drapeaux qu'il quitte, les drapeaux flottants qui

rappellent de beaux jours et des traditions glorieuses. » Cela n'allait pourtant pas finir, car du côté des conservateurs, dans son discours du 12 mars, Marghiloman montrait, dans toute sa misère, les perspectives du collège unique en Roumanie. Il donnait l'exemple du troisième collège, le plus soumis aux injonctions de l'administration. L'administration intervient et confisque les mandats des délégués qui ne sont pas avec le gouvernement. Les électeurs votent d'une étrange manière. Ceux qui sont soupçonnés de sympathiser avec l'opposition n'y peuvent venir. Des villages entiers sont dans l'impossibilité de se déplacer. Ainsi que Rosetti l'avait déjà dénoncé, les électeurs, ceux qui d'entre eux pouvaient venir, étaient encadrés à la barrière des villes par des agents administratifs et amenés en masse vers la section de vote, la musique en tête.

Si les électeurs arrivaient un jour avant les élections, ils étaient surveillés par des agents administratifs pour que l'opposition ne puisse leur adresser la parole (89).

On se demande, à juste raison, ce qu'on aurait pu gagner avec une augmentation de nombre, les mœurs ne changeant pas.

Le discours de Marghiloman fut un discours positif. Du côté libéral, le jeune ministre J.-Gh. Duca le reconnut aussi. A. Lahovary disait que la Roumanie étant quand même dans une situation florissante n'avait, avec le système des collèges, « qu'à se laisser bercer par les vagues du destin et porter sur des rivages enchanteurs » (90). J.-Gh. Duca opposait, à Marghiloman, la formule : la corruption sera moindre, le collège unique sera conscient, car il comprendra aussi des hommes instruits. C'est ainsi que la proposition fut votée par 92 voix contre 6.

Le 14 mars, seconde lecture à la Chambre et discours de Fleva pendant deux séances. Fleva apportait des chiffres : Au premier collège, sauf dans le district de Ilfov, aucun département ne dépasse 1.000 électeurs. Au second collège, il n'y a que huit districts qui dépassent le nombre de 1.000 élec-

(89) Marghiloman, 12 mars 1914. Débats au Sénat, p. 161, col. 3.

(90) J. Gh. Duca, 13 mars 1914 ; Débats au Sénat, p. 169.

teurs. Au troisième collège, il n'y a que quatorze districts qui dépassent le nombre de 1.000 électeurs. Le système des collèges serait le système des abus et de la corruption, de l'intérêt d'une fraction ou d'une famille. Fleva reconnaissait pourtant que le collège unique n'était qu'une solution d'opportunité. Après Fleva, ce fut l'avalanche des discours et des théories interminables qui durèrent des jours entiers, pointés de temps en temps des remarques spirituelles de M. A.-C. Cuza. Pour ou contre les réformes, St.Meitani, M. Const. Georgesco, le docteur Istrati, P. Missir, C.-C. Arion, le docteur Lupu passèrent à la tribune. Sur la question agraire, la thèse libérale s'établissait sur le progrès par la répartition des terres, la thèse des conservateurs, sur la productivité par le maintien de la grande propriété.

Dans des discours amers, M. A.-C. Cuza soumettait au Parlement, à côté de la misère des paysans, la question tragique de la spoliation juive en Moldavie. De l'autre côté, confiant, le docteur Lupu terminait ainsi son discours du 22 mars 1914 : « Quand les résultats de ces réformes deviendront une réalité, le paysan robuste et plein de joie chantera au retour du travail, à la place de la doïna triste et pleine d'un passé de souffrances, les chansons de la victoire, les chansons du triomphe. »

Le 27 mars 1914, la Chambre prend une seconde fois en considération le projet des réformes par 133 voix contre 6.

Au Sénat, la seconde lecture des propositions de révision fut faite le 14 mars 1914. La discussion fut longue, car elle dura 14 jours. De nouveaux conservateurs et libéraux s'affrontèrent. Ces débats sont intéressants surtout parce qu'ils mettent en lumière l'attitude du parti conservateur-démocrate, envers les réformes.

Au début, M. Const. Argetoiano, conservateur, complétait les arguments de la thèse de son parti : il devait connaître le poids lourd de M. Léonte Moldovanu, qui défendait la thèse libérale.

Le 21 mars, Nicolas Filipesco devait tendre au gouvernement de nouvelles embûches : la révision de la Constitution doit être l'expression d'élections libres. Or, lors des

dernières élections, les vivants ont voté pour les morts. Les preuves matérielles, il les déposait sur le bureau du Sénat. Un Parlement issu de pareilles élections n'aurait pas l'autorité de parler de la révision de la Constitution.

Le 26 mars, Théodore Emandi, conservateur démocrate, rappelant l'attitude des conservateurs démocrates envers les réformes depuis 1908, attirait l'attention sur la représentation de la minorité électorale (91) qui devait se réaliser avec le collège unique.

D'ailleurs, Take Ionesco, en sa qualité de chef du parti, avait déjà exposé la thèse de sa fraction, dans une lettre adressée aux comités provinciaux : « La nécessité de la révision de la loi électorale tourne autour de trois questions : l'élargissement du corps électoral, le renforcement du Sénat et la représentation proportionnelle » (92). Mais, si on était d'accord au sein du parti sur la représentation proportionnelle et sur le renforcement du Sénat, il y avait des divergences quant aux modalités de l'élargissement du Corps électoral. Take Ionesco était forcé de l'avouer. Les conservateurs démocrates étaient fiers de continuer, disaient-ils, la tradition et le programme des conservateurs. C'est à cause de cela qu'ils invoquaient l'année de 1896, lorsque Lascar Catargi, chef du parti conservateur, lut, au club du parti (93), le programme conservateur qui comprenait la représentation proportionnelle. Ce fut à l'occasion de l'entrée de certains radicaux dans le parti conservateur. Or, disaient-ils, maintenant la réalisation de la représentation proportionnelle ne pourrait se faire que par la révision de la Constitution. Voilà une des causes qui rattachait le parti conservateur démocrate aux réformes du parti libéral. Cette mise au point se justifiait par les ironies que les deux groupes conservateurs se jetaient les uns contre les autres, comme par les reproches que les conservateurs purs, faisaient aux démocrates, de soutenir le parti libéral. On leur répondait du côté des démocrates « qu'un parti politique

(91) Débats au Sénat, 26 mars 1914, p. 293, col. 1.

(92) Débats au Sénat, 26 mars 1914, p. 293, col. 1.

(93) Débats au Sénat, 26 mars 1914, p. 293, col. 1.

qui se respecte doit chercher à réaliser ses principes, qu'il soit au pouvoir ou non » (94).

La réforme électorale serait nécessaire à cause de l'énorme développement de la bourgeoisie, par rapport au passé. On ne pourrait pas rester avec une loi électorale faite pour des époques agricoles, comme pendant la loi de 1866. Mieux que les libéraux, ils justifiaient les réformes à faire.

Ainsi, répondant au rapporteur M. N. N. Saveanu, Théodor Emandi dit avec raison que ce ne sont pas les participations de la masse aux affaires publiques qui forment l'opinion du citoyen, mais que ces participations ne doivent être *que le résultat* d'une opinion publique *déjà formée*. Ce n'est pas parce qu'ils sont nombreux que les citoyens doivent voter, mais c'est parce qu'ils sont conscients. On mettait l'accent, avant tout, sur l'opinion publique. Autrement, il ne serait pas utile que l'Etat commençât à faire cette éducation des masses sur son propre dos. Ce n'était là qu'un idéal théorique. C'est pour cela que les conservateurs démocrates, tout en admettant l'élargissement des collèges électoraux, signalaient, en même temps, les dangers de la débandade et de l'anarchie du vote universel sans restriction. Car si, avec les collèges, on corrompait les électeurs, avec le suffrage universel, on corrompait les meneurs d'électeurs. Ce sera l'époque de la démagogie triomphante. La simple instruction primaire des électeurs ne garantit pas leur résistance morale. Il faut bien d'autres qualités pour cela. A côté, on avait l'exemple de la Bulgarie que le suffrage universel avait conduit à l'anarchie.

La terreur a amené des gouvernements qui, imposés par la lassitude et l'abandon des citoyens, ont permis le progrès des partis presque anarchistes comme le parti agraire. La corruption n'a même pas épargné des peuples civilisés comme la France. Les conservateurs-démocrates proposèrent une solution intermédiaire :

- 1° Le vote plural ;
- 2° La division du corps électoral en deux grands collèges élargis :

a) Un collage de paysans qui aurait trois fois plus de représentants que jusqu'à maintenant.

b) Un collage des villes qui, en tout cas, aurait plus représentants que jusqu'à maintenant.

Car les villes, ont-ils dit, sont plus préparées à la démocratie que la campagne. Elles sont les foyers véridiques des larges courants d'opinion et non pas le terrain de la licence et de la démagogie. Les paysans n'ayant pas d'éducation politique, il ne faut pas les laisser victimes des principes purs.

On a reproché aux démocrates de diviser la nation en deux lots. Les démocrates répondirent qu'il y a, en vérité, une distinction entre la ville et la campagne. C'est à la fin que N.-N. Saveanu, le rapporteur de la proposition de révision, fit connaître le bilan des discussions. Dans la question agraire, il montra la différence entre l'état de choses en Roumanie et celui des pays occidentaux. Tandis qu'en Occident, le surplus de la main-d'œuvre est absorbé par le commerce et par l'industrie, en Roumanie, il faut partager les grandes propriétés des boyards (95).

La petite propriété résiste aux crises, car le petit propriétaire se nourrit de ce qu'il produit, tandis que le grand propriétaire est plus exposé.

« Le dernier est le chêne que l'orage peut abattre, tandis que le petit propriétaire est le roseau qui se plie, mais ne s'abat pas (96). »

M. Nicolas-N. Saveanu se déploya en arguments tant historiques que d'utilité sociale, en faveur de la petite propriété. Sur cette question, il fit fléchir même le parti conservateur dont une part se prononça pour les réformes, et une autre part, ayant Marghiloman à sa tête, se prononça contre.

(95) Séance du 27 mars 1914. Débats au Sénat, p. 297, col. 3. Ainsi, tandis qu'en Roumanie, le Commerce et l'industrie occupent 16 à 12 % des habitants du pays, en Angleterre ils occupent 70 %, en Belgique 60 %, en Allemagne 50 %, en France 45 %, en Autriche 36 %. Voilà pourquoi, dans ces pays, la grande propriété ne peut aboutir à la crise.

(96) Ibidem, p. 297, col. 2.

Défendant la réforme électorale, les libéraux se mettent du côté du progrès. Combattant la réforme électorale, les conservateurs prétendaient se mettre du côté de l'ordre. Le rapporteur conclut que tout progrès contient la notion de l'ordre. C'est en même temps une grande charge contre les conservateurs, parti d'inconséquences et de conceptions étroites. Aucune personnalité de l'opposition ne fut ménagé, que ce fussent Marghiloman, Carp, Arion ou Filipesco.

Car ce sont les conservateurs qui, tout en critiquant les mœurs et l'administration du pays, ont les premiers transgressé l'ordre légal qu'ils avaient trouvé établi en 1911. Ce sont eux qui ont menacé de révolution (Filipesco) en cas de réformes. La prise en considération fut votée par 51 voix contre 6.

La troisième lecture des propositions de révision est faite à la Chambre le 16 avril 1917.

Les thèses étaient les mêmes, la cascade des discours continua, mais cette fois-ci l'atmosphère était plus claire, elle était en faveur de la révision. M. D. Berlescu présente des chiffres qui mettent en lumière la proportion des électeurs en Roumanie par rapport aux autres pays. A son tour, P.-P. Carp essaye, encore une fois, d'exalter la théorie des conservateurs sur la productivité de la terre par la grande culture. Le 16 et le 17 avril, M. Michel Gh. Orleano répond à Carp, d'après lequel : « les classes d'en bas ne sont bonnes qu'à servir de pépinières des hautes classes sociales » (97). Carp ne voyait pas que cette circulation des valeurs sociales ne pouvait se produire que par une classe paysanne saine et riche. Il fallait, ainsi que le montrait M. Nicolas Titulesco, donner des solutions radicales au problème et ne pas se borner à des solutions partielles.

Le 21 avril, discours de Gh. Gh. Mârzesco, en faveur de la révision. Le 22 avril, discours synthèse de J.-Gh. Duca. Les conservateurs demandaient :

1° Des précisions sur les réformes ;

(97) M. Gh. Orleano. Séance du 16 Avril 1914. Débats parlementaires, p. 704, col. 2.

2° Des élections libres, car ils contestaient à l'actuel Parlement d'être sorti d'une sincère consultation populaire ;

3° Les réformes agraires conçues par Marghiloman, solutions partielles qui évitaient l'expropriation ;

4° Le suffrage universel au troisième collège seulement (vote direct). Le troisième collège devait envoyer des représentants authentiques des payans.

La Chambre prend pourtant une troisième fois en considération les réformes conçues par les libéraux, avec 142 voix contre une.

La troisième lecture est faite au Sénat, le 20 mars 1914. Les vacances de Pâques survenant, les discussions sont renvoyées à plus tard.

Le 16 avril Michel Antonesco, conservateur-démocrate, expose des idées personnelles qui, tout en respectant la thèse générale du parti, se différencient pourtant dans quelques détails, surtout sur la question agraire.

Le 17 avril, Ion Lahovary lit une déclaration au nom du parti conservateur, dans laquelle on déclara qu'il était utile d'amener les débats devant le Corps électoral, étant donné que les libéraux n'avaient pas apporté, jusqu'à maintenant, des précisions sur les réformes à faire. Les conservateurs se sont donc abstenus de la discussion de la troisième lecture de la prévision. Suivirent les protestations contre les réformes libérales de Cantacuzino-Pascano et du socialiste Paul Bujor. Ce dernier proposait l'exploitation collective, par les communes, des grandes propriétés de la Roumanie. Bujor défendait, dans la question de la réforme électorale, le projet du collège unique, « étape vers le vote universel ».

On répondait aux conservateurs, adversaires des réformes, avec les mots de Lord Macaulay, lors du *bill* sur la réforme électorale en 1831 : « Nous ne sommes pas des antiquaires, mais des législateurs. Et la question qui nous préoccupe, ce n'est pas de dire si la Constitution présente avait été bonne, mais de voir si nous pouvons en faire une meilleure (98). »

(98) 17 Avril 1914. Ibidem, p. 482, col. 4 ; et p. 483, col. 1.

En somme, et ainsi que Barbou Paltineano le montrait dans un discours du 20 avril 1914, l'opposition n'était pas unitaire.

Les conservateurs, depuis Carp qui désirait même faire la révolution pour défendre le *statu quo* et jusqu'à Marghiloman, Filipesco ou M. Const. Argetoianu, avaient tous des conceptions différentes sur les réformes.

Les démocrates connaissaient la scission entre Michel Antonesco, d'une part, et Istrati et Dimitropol, d'autre part.

Les nationalistes, du parti nationaliste-démocrate créé le 23 avril 1910, n'étaient pas moins à la hauteur de leurs collègues avec la différence d'opinion entre ses chefs, M. Couza et M. Iorga.

Il est à remarquer qu'en ce qui concerne la question agraire surtout, toute l'opposition était d'avis qu'on devait changer quelque chose. Seulement, on ne s'entendait pas sur les moyens. Il n'y avait que Carp et Lahovary qui étaient en principe adversaires irréductibles de toute réforme, car, disaient-ils, « le paysan salarié se trouverait mieux à côté de la grande propriété ».

Ce fut Take Ionesco qui mit Carp devant ses propres actions. N'était-ce pas Carp qui, pendant une vie entière, avait amorcé la grande propriété, par d'incessantes réformes ?

Selon Const. Stère, il ne fallait pas donner le suffrage universel avant les lois agraires. Ce fut aussi l'avis de Thomas Ionesco, conservateur-démocrate, car, disait-il, « Il faut laisser au paysan le temps de s'émanciper spirituellement aussi ».

La proposition de révision est ensuite votée par unanimité de voix. Le Parlement est dissous conformément à l'article 128 de la Constitution.

Après les élections du 5 juin 1914 dans lesquelles les libéraux triomphèrent, à la Chambre comme au Sénat, grandes protestations de l'opposition.

On accuse le gouvernement de violence, on dresse la liste des urnes volées, des têtes cassées, des faux bulletins, et des vivants votant pour les morts. Les séances sont presque orageuses et tournent au ridicule. Toute l'opposition se dépasse. Les élections de tous les districts sont critiquées.

Ces séances connurent l'intervention et les discours du journaliste C. Mille, de Barbou Delavrancea, de J.-C. Miclescu et du spirituel A.-C. Couza.

L'opposition accusait le gouvernement d'instigation à la révolte. D. Greceano était accusé de venir à la Chambre, avec des pétitions en faveur des réformes fabriquées, au nom des citoyens, par le Gouvernement et l'Administration. Protestant contre les incitations à la révolte de Constantin Stère, Constantin Arion montrait, dans une séance du 10 juin 1914, les vrais sentiments du peuple vis-à-vis des hommes politiques.

« Quand vous déchainerez le peuple, Messieurs, disait-il en s'adressant aux libéraux, vous ne le déchainerez pas contre nous seulement, le peuple vous balaira aussi. »
« ... Croyez-vous que, dans la pensée du peuple, vous n'êtes pas aussi une classe privilégiée et que l'amour pour vous ait des racines profondes ? Soyez tranquilles, le peuple vous connaît (99). »

Du côté des libéraux, on répliquait par des injures et des accusations. Les partis politiques s'amusaient à se jeter des compliments et à dénoncer leurs fautes aux dépens des intérêts permanents de la nation. Celle-ci pouvait être tranquille.

Le Sénat offrait le même spectacle. Orascu et Marghioman attaquent le gouvernement sorti d'élections violentes. Mais M. Nicolas Chirculesco répliqua, avec une cynique raison : « En matière d'élections, les conservateurs ne portent, non plus, la fleur d'oranger. »

Les leaders protestent et se défendent à tour de rôle : M. N. Saveano, Filipesco, M. Gh. Cantacuzino, M. Argetoianu, Ionas Gradisteano. Les scandales éclatent fréquemment. Ils sont presque à l'ordre du jour. Et c'est pourtant avec mépris que Ion. J.-C. Bratiano répondait aux instigateurs et pensait avec mélancolie à l'esprit de conciliation qui aurait dû animer tous les partis. Dictature, disait-il. Non ! Car, en Roumanie, on respectait le trône.

A la fin d'une séance du 20 juin 1914, I.-J.-C. Bratiano montrait la satisfaction que pourtant il ressentait, en voyant les conservateurs, les farouches opposants d'autrefois, cédant sur la question de l'expropriation. Ils devaient mourir en beauté.

Justifiant le collège unique, Bratiano disait : « Nous voyons, dans le collège unique, un moyen et un symbole. Un moyen d'établir un contact forcé même, entre les intérêts de toutes les classes, et un symbole de l'unité de tous dans ce pays. »

Le Parlement partait en vacances. Une proposition signée par MM. M. Gh. Orleano, C. Alimanisteano, Trancu-Jassy, Tilica Ioanid, D^r Lupu, par Vintila Bratiano et M. Grégoire Junian, concluait à une Commission qui pendant les vacances aurait la mission d'étudier et de présenter la révision de la Constitution, lors de la réouverture du Parlement. Les discussions devaient reprendre en novembre.

Elles n'eurent pas lieu, car la guerre mondiale vint à éclater. Le 3 décembre, Ion. J.-C. Bratiano fut forcé d'avouer que des circonstances exceptionnelles avaient poussé le gouvernement à ajourner toutes discussions. Il s'agissait, maintenant, de l'unité de tous. Les conservateurs n'eurent rien à dire et Ion Lahovary s'associa au nom de son parti à l'appel de l'union.

Les grandes réformes ne seront décrétées que quelques années plus tard. Les années de 1913 et 1914 y avaient largement contribué.

CHAPITRE IV

LES ANNEES DES REFORMES : 1917-1919

Paragraphe I. — *La situation politique et la révision de la Constitution.*

C'était en 1917. La Roumanie traversait la guerre mondiale qui avait fait oublier, pour un instant, les réformes qu'on était en train de réaliser. Il ne restait, maintenant, à la Roumanie encerclée par la poussée allemande, que « le triangle de la mort », la seule province de Moldavie, dernier rempart de la résistance. La Roumanie se trouvait dans une situation tragique : les Allemands en face, la révolution bolchevique ou plutôt, à cette époque, la vaste désagrégation de l'armée russe, dans le dos. Quelle était la situation politique du pays ? Il se trouvait conduit par un ministère de l'Union nationale, ayant à sa tête Ion.I. C. Bratiano. Le Parlement était le même : Parlement libéral et constituant, élu en 1914. Le Cabinet purement libéral de Ion.I.C. Bratiano avait duré jusqu'en 1916. En faisaient partie : J.-Gh. Duca et MM. Victor Antonesco, Angelesco comme ministres pour la première fois. En 1916, lors de la formation du ministère de l'Union nationale, Takè Ionesco, chef des conservateurs démocrates, s'y joint, en qualité de vice-président du Conseil. Pendant la neutralité, il s'était uni à la fraction de Nicolas Filipesco appartenant au parti conservateur pur, brisé en deux. Une de ces deux fractions avait à sa tête Al. Marghiloman l'autre Ion Lahovary. Or,

Ion Lahovary meurt et Nicolas Filipesco lui succède. Une grande inimitié opposait, depuis de longues années, Nicolas Filipesco à Take Ionesco. Elle durait même depuis le Cabinet conservateur de 1905-1907 et se justifiait par les frictions auxquelles donnait lieu la lutte pour la priorité dans le parti. En 1908, Take Ionesco quitta le parti conservateur, toujours sur une question de priorité dans le parti, car, profitant de son absence à l'étranger, ses adversaires avaient écarté beaucoup de ses partisans et amis des postes de commande du parti conservateur.

C'est alors qu'il créa le parti conservateur-démocrate, tout en ayant la prétention de continuer la vraie tradition du parti conservateur.

En 1914, devant le danger commun, devant l'idéal de la grande Roumanie, la vieille inimitié, qui avait séparé Nicolas Filipesco et Take Ionesco, cesse sur « le chemin du Damasc » (1). Les deux patriotes se tendirent la main.

Le 22 mars 1917, devant la menace bolchevique, le Roi Ferdinand rappelle, sur le front de la deuxième armée roumaine, la promesse que le gouvernement roumain avait faite, en ce qui concerne les grandes réformes.

Le 6 mai 1917, lorsque les débats sur la révision de la Constitution commencent, on se trouve dans une session extraordinaire prolongée. La session extraordinaire était expirée le 15 avril 1917. La proposition de révision fut faite, à la Chambre, par 18 députés, dont : Georges Diamandi et MM. Dr Dupu, Grégoire Junian, Tony Iliesco, Tilica Ioanid, Michel Macavei, Grégoire Trancu-Jassy. On donna lecture, ensuite, du projet *du parti du travail* de Georges Diamandi. Ce nouveau parti lut son acte de constitution toujours le 6 mai 1917. La plupart des membres de ce nouveau parti provenaient du parti libéral. Ce nouveau parti était démocratique et à nuance socialiste. Il se déclarait contre l'oligarchie.

Dans la question agraire, le nouveau parti soutenait l'expropriation générale des grands propriétaires, en faveur des paysans. On concevait la limite de l'expropriation des

(1) L'expression appartient à Take Ionesco.

grandes propriétés entre 200 et 500 hectares (1). Elle devait se faire dans un an. Le sous-sol doit appartenir à l'Etat. La petite propriété serait de cinq hectares, indivisible et inaliénable (2). On préconise l'exploitation collective des terres, pour augmenter et améliorer la production.

Sur la réforme électorale, le parti du travail préconise : le vote universel, égal, direct, obligatoire, secret, avec représentation proportionnelle. L'âge électoral devait être de 20 ans (art. 57). Les députés seraient dans la proportion d'un député pour 5.000 électeurs (art. 62). Le mandat serait de cinq ans (art. 78). Le projet prévoyait le nombre minimum que chaque district devait envoyer. On demandait *le droit de vote pour les femmes*, à la commune et dans les élections au district.

Le Sénat serait élu au vote universel (art. 67, 69). Il y a pourtant deux catégories de sénateurs :

1° Une petite minorité de sénateurs de droit : l'héritier du trône à l'âge de 18 ans, les évêques métropolitains ;

2° Les sénateurs élus. Il sont élus par deux collèges :

a) Le grand collège (le corps électoral proprement dit).

b) Le collège des Conseils communaux et de district.

Les membres de ces Conseils sont élus à vote universel avec représentation proportionnelle. Les femmes ayant 25 ans votent aussi et sont à leur tour éligibles.

Ces deux collèges votent séparément. Chaque district enverrait deux sénateurs (art. 70).

Le projet du parti du travail était, dans un ordre plus général d'idées, pour la décentralisation administrative, pour les libertés publiques, pour une grande œuvre de législation sociale.

Par la voix de M. Carp et d'autres représentants, on niait au gouvernement actuel (qui contenait aussi des con-

(1 bis) Unité de mesure en Roumanie.

(2) L'exposition des motifs du parti du travail donnait des chiffres sur la proportion entre la grande et la petite propriété : 6.500.000 paysans avaient 3.500.000 hectares, 5.000 propriétaires avaient 4 millions d'hectares. 3.500.000 paysans n'avaient pas de terres.

servateurs ayant, toute leur vie, lutté contre les réformes) l'autorité morale pour procéder à de pareilles réformes.

Le 6 mai, on nomma *une commission de 15 députés* pour élaborer le projet de la modification soumis à la révision. En faisaient partie : Bardou Delavrancea et MM. Dr C. Angelesco, Nicolas Titulesco, M. Oromolu, le Prince Brancovan-Bassarade.

Le 20 mai, le rapporteur de la Commission, Gh.-Gh. Danielopol, lit, à la Chambre, le projet de loi pour la modification des art. 19, 57 et 67 de la Constitution.

1° L'article 19 réglementait les principes généraux de l'expropriation universelle. Elle sera indemnisée. On en exceptait, sous certaines conditions, les forêts et les terrains pétrolifères. Une loi générale sur l'expropriation devrait être promulguée dans les six mois, au plus tard, de la libération du territoire. Elle sera votée avec une majorité des deux tiers. Elle sera censée constitutionnelle. Des décrets-lois, même, généraux et spéciaux, devaient suivre le 15 décembre 1918 pour la Transylvanie, le 16 décembre pour le vieux Royaume, et le 22 décembre pour la Bessarabie. Ces décrets-lois seront soumis à la ratification ultérieure du Parlement ;

2° L'article 57 organisait le régime représentatif à vote universel, égal, direct, obligatoire, à scrutin secret, et avec la représentation proportionnelle ;

3° L'art. 67 organisait le Sénat. Il est élu au vote universel et composé aussi de sénateurs de droit. Une garantie de maturité, disait-on. Une loi électorale devait suivre pour organiser ces principes, en détail. *Les principes de cette loi seront considérés comme des dispositions constitutionnelles. Ils seront votés à majorité des deux tiers.*

Les discussions sur ces trois articles furent grandes, comme toujours.

Quelques-uns comme Const. Mille et Matei Cantacuzino étaient d'avis, par exemple, que la réforme agraire fût ramenée à plus tard. Elle ne devait pas être discutée sous la pression des événements.

D'autres, comme M. Basilescu, demandaient une

réforme radicale et rapide. Ils se déclaraient contre le projet habile et confus du gouvernement. Certains autres reprochaient à l'art. 19 le manque d'organisation de la nouvelle réforme, qui demandait du crédit pour les paysans et des machines pour une culture intensive. Ils avaient bien tort, car une disposition constitutionnelle ne pouvait pas régler tous ces détails. D'autres, enfin, comme M. Orleano, se déclaraient pour les réformes telles qu'elles étaient régénées par le projet du gouvernement. On reprochait, en général, au projet, la forme trop vague des articles à modifier. On voulait des précisions.

Le parti du travail, par l'intermédiaire de M. Carp, reprocha au projet de n'avoir pas précisé les membres de droit du Sénat. Il pouvait en sortir un Sénat oligarchique et réactionnaire.

Matei Cantacuzène, une intelligence fine et cultivée, faisait valoir son esprit de fronde et son tempérament impatient.

M. A.C. Couza refusait de voter les réformes, parce qu'elles n'étaient pas suivies de lois organiques et parce qu'il niait, lui aussi, au gouvernement, l'autorité morale nécessaire.

Les réformes étaient jugées par l'opposition comme des manœuvres de parti. On voulait, d'autre part, des réformes plus radicales. M. Trancu-Jassy s'appuie en ce sens sur des dates statistiques, Gh. Diamandi est incisif, le Docteur Lupu est rhétorique, Grégoire Junian fait un discours d'une élégance froide, avec son ton habituel, légèrement officiel.

On critique l'organisation du suffrage universel.

L'article 57 serait conçu d'une manière trop large.

Le 31 mai, le député Filotti exprimait la crainte que la loi ne fixe l'âge de l'électorat à 25 ans pour les hommes instruits, ou à 30 ans par exemple pour les analphabètes.

Il faut ensuite éviter qu'à l'exemple de la France des circonscriptions inégales envoient un nombre égal de députés.

Il faudrait ensuite assurer, par des sanctions efficaces, l'obligation du vote. Car le parti au pouvoir doit représenter la majorité numérique de la nation.

On défendait, de l'autre côté, les réformes.

L'aveu que Becescu-Silvan faisait à la Chambre, le 27 mai 1917, fut impressionnant. « Durant 40 années sans interruption, nos partis politiques, sans exception, ont pratiqué la corruption, ont été vicieux, injustes et tyranniques pour les peuple. De cet état de choses, nous sommes tous responsables... Nous sommes tous responsables, nous les citoyens éclairés et instruits, avocats, ingénieurs, professeurs et autres Roumains conscients de n'avoir rien fait pour arrêter cette *monstrueuse* œuvre de tyrannie et de corruption de notre vie publique... Nous avons, au contraire, *par les moyens dont nous avons exercé nos droits politiques*, créé, soutenu et développé la toute puissance de l'oligarchie... Reprenons la voie large du repentir et du châtiement, oublions le passé et pensons à l'avenir du peuple innocent et martyr. »

« Et moi, disait Barbou Delavrancea, quoique je fasse, quoique je crois, je sens que j'ai jailli des couches profondes de ce peuple, de la foule longuement patiente, de la détresse des temps, de la masse paysanne humble et paisible... Je suis des leurs et je les aime fatalement, sans le vouloir même. En moi se rassemblent toutes les souffrances des siècles passés qui sortent pour qu'on leur donne, en ce moment, la voix que je puis leur donner. »

Et puis : « Je ne veux pas qu'un second Gracchus ait le droit de dire au peuple : Les paysans ne luttent et ne meurent que pour augmenter le luxe et les inépuisables richesses des autres. »

Barbou Delavrancea fit un discours élégant, conciliant et passionné. Il disait en s'adressant à l'opposition : « Les hommes sont moins méchants que leurs paroles. »

A son tour, Take Ionesco combattait avec succès l'empressement et les erreurs de l'opposition. Ne finissait-il pas par dire : « Notre génération a accompli une grande tâche : elle a déclaré la guerre. Aujourd'hui, elle en accomplit une deuxième, lorsqu'elle est en train de faire la plus large, la plus courageuse et la plus féconde des révolutions légales... Notre récompense individuelle, Messieurs ? Aucune !... L'Histoire oubliera le nom de chacun d'entre nous. Mais elle n'oubliera pas que, sur un coin de terre, unis par nos

peines communes, chagrinés par la souffrance, non seulement nous aurons eu la vaillance de croire dans la victoire et de dire : Nous périrons tous, mais nous ne désarmerons pas ! », mais nous aurons eu aussi le courage de nous décapiter de nos propres mains pour les générations futures (3). »

Ion. I.C. Bratiano y ajoutait le prestige, lorsqu'au nom du progrès de la démocratie et des intérêts suprêmes de la Roumanie, il priait la Chambre de voter les réformes (4).

La révision fut enfin prise en considération par 129 voix contre 2 et 9 abstentions. M. A.-C. Couza vota contre.

Le Parti du Travail s'était abstenu. On passa ensuite à la discussion par articles. Le Parti du Travail essaya en vain d'insérer son propre projet, par des amendements proposés. Comme la manœuvre ne réussit pas, M. Trancu-Jassy menaca de voter, avec son parti, contre toutes les réformes. Cela n'empêcha pas la Chambre de voter la révision par 130 voix contre 14 (le Parti du Travail) et une abstention (celle de M. Basilescu).

Au Sénat.

Après que Ion I.C. Bratiano eut annoncé les réformes, on désigna une commission de 35 sénateurs pour en faire un projet. En faisaient partie : M. Argetoianu, Const. Dissesco, Cantacuzino-Pascanu, Jonas Gradisteanu, Const. Nacu, Toma Ionescu, Em. Porumbaru, M. Saveanu.

Le 30 mai, le rapporteur Costescu-Comaneanu présenta au Sénat le projet des trois articles à modifier.

Au nom d'un groupe de sénateurs, M. Argetoianu lit une déclaration selon laquelle on s'opposait à des réformes votées par un gouvernement incapable, incorrect et responsable des désastres de la guerre. C'était encore de l'opposition à tout prix. On considérait le projet comme une diversion politique, et non pas comme un vœu sincère. On criait à l'oligarchie.

(3) Séance du 11 juin 1917.

(4) Séance du 11 juin 1917.

« La violence a aussi son caractère propre », répondait Ion J.-C. Bratiano. « La violence des hommes convaincus peut impressionner. Mais les choses vont autrement, lorsqu'il s'agit de la violence des hommes qui ne sont pas convaincus. »

Le 15 juin, le projet passe dans les sections.

Les débats sont ensuite peu animés, les discours de Dissesco, de Toma Ionesco, de P. Missir, de N. Coanda sont calmes et l'opposition est presque inexistante.

Le 20 juin 1917, la modification de la Constitution est votée par 79 voix contre 5. Elle est promulguée le 19 juillet 1917.

C'est ainsi qu'après des générations entières, le rêve des révolutionnaires de 1848 s'accomplit. On venait de donner à la Roumanie, surtout en ce qui concerne la question agraire, ses réformes nécessaires.

On affranchissait la masse paysanne de son ancien joug économique. On donnait enfin aux paysans des droits politiques qui, théoriquement, devaient les faire considérer comme des citoyens égaux dans la vie de l'Etat. Si ces théories étaient devenues des réalités, tout aurait marché pour le mieux, mais, on le verra par la suite, les réalités furent toutes autres.

Le Gouvernement de l'Union nationale dura jusqu'en janvier 1919 ; il avait refusé de signer la paix de Buftea. La Roumanie fut pourtant acculée au mur. Après la paix de Brest-Litovsk et ayant l'énorme révolution russe en-deça et en-delà son territoire, elle ne peut en décider autrement. On arriva à cette solution après trois Conseils de Couronne. La paix séparée est conclue par un *gouvernement Averesco* qui suivit le gouvernement de l'Union nationale. Le traité fut signé par M. Argetoianu. Le gouvernement Averesco lâche le pouvoir, lui aussi, le 5 mars 1918. A la suite d'une convention avec les Allemands, Take Ionescu obtient la possibilité de partir pour Paris, dans un train international qui ramenait en France les missions étrangères alliées. A Paris, Take Ionescu défendra, avec un groupe de patriotes roumains, les droits imprescriptibles de la Roumanie.

En Roumanie, un *cabinet Marghiloman* suit au minis-

tère Averesco. Il est obligé de procéder à de nouvelles élections. Mais, comme la Constitution ne contenait que trois articles modifiés, sans qu'ils soient réglementés dans leurs détails par une nouvelle loi électorale, Marghiloman doit faire les élections suivant l'ancienne loi électorale des trois collèges. Le cabinet Marghiloman tombe en octobre 1918. Il est suivi par un ministère de transition, *Général Coanda*, qui essaya un projet de loi électorale avec un Sénat, sans représentation proportionnelle. Le projet ne devint pas loi, car il donna sa démission *après avoir dissous, le 5 novembre 1918, le parlement récemment élu, sous le cabinet Marghiloman*. Le même mois, Ion. I.C. Bratiano revient au pouvoir et reste jusqu'au 12 septembre 1919. C'est lui qui, sans Parlement, procède par décrets-lois à l'organisation du nouveau régime électoral et de la question agraire. *Les principes de ces décrets-lois organiques sont constitutionnels*. Et, s'ils avaient été votés par un Parlement, on aurait dû procéder pour leur réglementation conformément à l'article 128 de la Constitution.

Paragraphe II. — *Les Décrets-lois électoraux de 1918 et 1919*

Le droit électoral conforme aux principes de la Constitution modifiée, est régenté, en Roumanie, par trois décrets-lois importants à partir de 1918 :

1° Premièrement par le *Décret-loi du 14 novembre 1918* modifié partiellement par un autre décret-loi du 22 décembre 1918, et par dix autres décrets-lois spéciaux.

Ce décret-loi s'étend sur *l'ancien Royaume et la province de Bessarabie*. Il est l'œuvre du cabinet libéral Ion.-J.-C. Bratiano.

Le Conseil du Pays (sfatul Tarii), de Chisinau, c'est-à-dire le Comité national qui avait proclamé l'union de la Bessarabie à l'ancien Royaume, avait fait un projet de loi électorale. Mais il fut trop compliqué. Il ne s'est pas imposé et l'Union de la Bessarabie ayant été déclarée le 27 mars 1918, on lui a appliqué le régime du décret-loi électoral de l'ancien Royaume.

2° Secondement par le *Décret-loi électoral de la Transylvanie*, province qui fut incorporée à l'ancien Royaume, le 1^{er} décembre 1918, par la décision du Conseil dirigeant, qui fonctionna en Transylvanie depuis le mois de décembre 1918 jusqu'en Avril 1920. Ce Conseil dirigeant décréta le 24 août 1919 le régime électoral de cette province. Il présentait des différences par rapport au décret-loi électoral de l'ancien Royaume et de la Bessarabie. Ainsi, malgré que le vote est universel, le scrutin est uninominal à majorité absolue. De plus, si dans la circonscription il n'y a qu'un seul candidat, on ne procède plus à des élections et le bureau proclame comme élu le seul candidat présenté (art. 46).

3° Enfin, le *Décret-loi de la Boukovine* du 24 août 1919 qui présentait par rapport au décret-loi de l'ancien Royaume, quelques différences saillantes. La province avait été incorporée à la Roumanie le 28 novembre 1918.

Ces trois décrets-lois organisant chacun le droit électoral d'une manière différente, ont régenté les élections de 1919, de 1920 et de 1922. Après 1923, avec la Constitution de la nouvelle Roumanie, une autre loi électorale devait être donnée au pays.

I. *Le Décret-loi électoral du 14 novembre 1918*

A. — L'Avant-Projet de loi électorale du Parti libéral.

Il était destiné à être déposé devant la Commission Parlementaire qui aurait dû être élue par les Assemblées Constituantes. Il devait servir de base aux discussions sur la loi électorale.

Après la dissolution des Assemblées Constituantes, le projet fut adapté aux principes de base des réformes futures du Parti libéral.

Pourtant, maintes dispositions de l'avant-projet ne sont pas passées dans le décret électoral qui allait suivre,

Ainsi, l'avant-projet du Parti libéral organisait le Sénat d'une autre manière :

1° Les hommes ayant une instruction élémentaire pouvaient voter à 25 ans, le reste des électeurs votait à 40 ans ;

2° On ajoutait aux sénateurs désignés par le corps électoral les sénateurs élus par les conseils communaux et de districts : un, par circonscription électorale (art. 6).

Le Consistoire Supérieur des Eglises désignait aussi un Sénateur (art. 7).

3° Quant aux *Sénateurs de droit*, on ajoutait à côté de l'héritier du trône et du haut clergé :

a) Les anciens présidents du Conseil ayant fonctionné en cette qualité pendant un an ;

b) Les anciens ministres ayant fonctionné en cette qualité pendant cinq ans ;

c) Les anciens Présidents des Corps législatifs ayant fonctionné en cette qualité pendant huit sessions ;

d) Les anciens Premiers Présidents des Cours de Cassation et de Justice qui ont occupé cette fonction pendant cinq ans ;

e) Le Président de l'Académie Roumaine ;

f) Un des recteurs de l'Université ayant la plus grande ancienneté dans la fonction de professeur ;

g) Les Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie, de Bucarest, Jassy, Craïova, Constantza, Galatz, et Braila ;

h) Les Présidents des Chambres agricoles et les Présidents des Chambres de Travail de Jassy, Craïova et Constantza (art. 8).

Font partie du Sénat, mais sans voix délibérative :

1. Le Gouverneur de la Banque Nationale ;

2. Le Chef de l'Etat-Major de l'Armée ;

3. Le plus ancien en grade des Généraux de Corps d'Armée ;

4. Le Directeur général du Service Sanitaire supérieur ;

5. Le Directeur général des Chemins de fer ;

6. Le Vice-Président du Conseil Technique Supérieur.

La liste est bien longue. On le voit, la crainte de l'opposition en 1917, en ce qui concerne un Sénat réactionnaire ou oligarchique n'avait pas été trop exagérée. Les droits de ces catégories de sénateurs sont constatés par une commission de magistrats de la Cour de Cassation.

La vérification a lieu d'office, à la demande du Président du Sénat ou des intéressés. Le Sénat n'est qu'un corps *trop pondérateur*.

Il est intéressant comme aspect, car sans être corporatif comme structure, il porte une légère teinte de groupement par catégories sociales, en ce qu'il cherche à réunir à côté des membres élus, des représentants de l'Economie, de l'Armée, de la Justice, de l'Eglise, de l'Hygiène, des Finances, des Transports, des Services Techniques, des Universités, du Commerce, de l'industrie, du travail et de l'agriculture.

En ce qui concerne les incompatibilités, les ministres, les professeurs ou instituteurs à titre définitif étaient déclarés compatibles (art. 18).

Le domicile politique pouvait être le domicile réel ou désigné (art. 24). En ce qui concerne les listes électorales, les contestations des citoyens omis se faisaient en première instance devant les maires. Appel au juge de paix de l'enregistrement de la contestation (art. 54).

Les contestations pour les citoyens inscrits se font devant le Juge de paix, avec appel en deux jours devant le bureau électoral permanent.

L'avant-projet prévoit des sanctions pour ceux qui s'abstiennent du vote. C'est une disposition nouvelle. Elle consiste dans une amende si on s'abstient une première fois et dans l'interdiction d'occuper une fonction publique pendant cinq ans, en cas de récidive (art. 93).

B. Le Décret-loi du 14 novembre 1918.

L'article premier du décret-loi reproduit le principe du suffrage universel obligatoire, secret, égal, direct, avec

représentation proportionnelle pour tous les citoyens Roumains majeurs.

1° *Le Suffrage universel.*

Le suffrage universel est réputé pour une conquête du XIX^e siècle. Une conquête au point de vue de la valeur idéale des sociétés, car la seule loi du nombre n'est pas le critérium de la vérité. Le décret-loi de 1918 l'instituait pour les citoyens roumains ou naturalisés majeurs. Les naturalisés ont dès le début l'exercice des droits politiques. C'est une mauvaise chose.

En ce qui concerne l'âge de la majorité, le décret-loi ne la fixe pas. Elle est pourtant réglementée par le Code Civil : 21 ans.

Les femmes n'ont pas le droit de vote.

On a estimé que le vote universel formait des élites sociales : « Une Constitution qui, prévenant l'anarchie et la tyrannie, organiserait le gouvernement des meilleurs », disait Boissy d'Anglas dans un rapport aux temps de la Convention (5).

Lamartine parlait des garanties morales du suffrage universel en récompense des garanties de fortune et d'honnêteté auxquelles on avait renoncé (6).

En France, le suffrage universel fut établi par la Constitution de 1848 et la Constitution de 1875. Selon cette dernière Constitution, les femmes ne sont pas admises, sauf s'il s'agit d'élections municipales ou communales.

Le suffrage universel de 1848 avait connu l'éclipse de la loi du 31 mai 1850 qui enlevait aux républicains les voix des ouvriers, en imposant certaines conditions de stabilité de domicile (deux ans).

Il est détourné aussi par la législation de Napoléon III qui, ayant le droit de définir les circonscriptions électo-

(5) G. Alexiano. Droit Constitutionnel. T. II, fasc. 2. p. 161.

(6) Lamartine. Le Conseiller du Peuple. P. 199 : Alexiano, op.cit., p. 162.

rales (7) s'aménageait par cette « charcuterie électorale » les résultats qu'il voulait en tirer.

En Angleterre, les lois électorales de 1867 et 1884 conditionnaient le droit de vote, selon la capacité et la propriété.

La loi de 1918 établissait le suffrage universel, même pour les femmes. Une loi en 1923 est venue en apporter des modifications. On a abaissé les conditions d'âge pour les femmes, de 30 ans à 21 ans, mais on a maintenu la distinction entre les hommes et les femmes. La formule pour les hommes est : un homme : un vote. La formule pour les femmes est : la femme a le droit de voter à condition d'être locataire d'un immeuble ou d'un local urbain ou à condition de tenir des terres en fermages.

En Allemagne, le suffrage universel est établi par l'article 20 de la Constitution du 16 avril 1871. Les Etats confédérés adoptent la formule à partir de 1904. Parfois le vote universel est combiné avec le vote plural (Saxonie, 5 mai 1909).

En 1919, la Constitution de Weimar établit le suffrage universel pour les femmes aussi. Condition d'âge : 20 ans. Représentation proportionnelle. L'article 17 impose le suffrage universel même aux Etats confédérés. La loi électorale du 27 avril 1920, modifiée en 1922 et 1926, confirme ce point de vue.

En Autriche, le suffrage universel est prévu par les articles 7 et 26 de la Constitution fédérale du 10 octobre 1920, sans privilège de classe, de sexe, de profession ou de confession (8).

En Pologne, la Constitution du 17 mars 1921 proclame dans son article 51 que la Diète est élue pour 5 ans à vote universel. Les femmes votent aussi. La loi électorale du 22 juillet 1922 développe ce principe.

En Finlande, il est prévu par la loi du 21 juillet 1906 pour les citoyens des deux sexes ayant 24 ans.

(7) J. Barthélemy, p. 135.

(8) Alexiano G., op. cit., p. 169, T. II, fasc. 11.

En Norvège, par la loi du 29 mars 1906. On accorde en 1907 le droit de vote aux femmes aussi, non sans conditions pourtant.

En Suède, par la loi du 10 février 1909. L'âge électoral est de 24 ans. La réforme constitutionnelle de 1919 abaissait cet âge pour les hommes comme pour les femmes à 23 ans.

En Danemark, par la Constitution du 4 juin 1915 pour les hommes et les femmes ayant 25 ans.

En Espagne, par la loi du 26 juin 1890.

En Grèce, par l'art. 66 de la Constitution de 1869 et par la loi électorale du 5 septembre 1877.

En Suisse, par la Constitution fédérale du 29 mai 1874, article 43.

En Italie, par la loi du 30 juin 1912. Il y a pourtant deux âges électoraux :

a) 21 ans pour ceux qui exercent une fonction ou possèdent un diplôme d'étude ;

b) 30 ans pour les analphabètes.

Une loi du 10 septembre 1919 introduit la représentation proportionnelle (9). Le vote universel a souffert en Italie des amputations, par la loi électorale de 1923, loi qui consacrait la prime majoritaire. La prime consistait en ce que deux tiers des mandats étaient attribués au parti qui obtenait la majorité relative. Le reste des mandats était attribué aux listes minoritaires proportionnellement.

Une loi nouvelle de 1928 réalisait intégralement le régime fasciste.

Aux Etats-Unis, le 19^e amendement de la Constitution américaine voté par le Congrès, en février 1919, accordait le droit de vote aux femmes. En 1920, ce texte a été ratifié par les trois quarts des Etats conformément à la procédure de révision américaine (10).

(9) G. Alexiano, op. cit., p. 171.

(10) G. Alexiano, op. cit., p. 172.

En Amérique du Sud, le suffrage universel subissait des restrictions de certaines conditions de capacité dont le but était d'exclure du droit de vote les nègres libérés en 1867.

Comme ces mesures frappaient aussi des blancs, certains Etats ont introduit une disposition appelée « la clause du grand-père » (11), par laquelle étaient exemptés des conditions de capacité ceux qui avaient eu le droit de vote, avant 1867.

Au Japon, quoique le suffrage universel ne soit pas établi, une loi de 1920 venait d'abaisser le cens électoral de 10 yen à 3 yen. Le corps électoral s'est augmenté.

La loi a favorisé plutôt les paysans que les intellectuels et les ouvriers. Elle est critiquée à cause de cela. N'importe, le problème du suffrage universel est en progrès au Japon.

On le voit, le procès de l'évolution sociale vers le suffrage universel a des tendances mondiales. Le législateur de 1918 n'avait qu'à s'y conformer.

2° Le suffrage universel admis, le législateur roumain a voulu qu'il soit *direct*.

Le vote direct est prévu aussi dans l'art. 22 de la Constitution allemande du 11 août 1919, dans l'art. 26 de la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920, dans l'art. 36 de la Constitution polonaise du 17 mars 1921, dans la Constitution yougoslave du 3 septembre 1931 (art. 54), dans la Constitution espagnole du 5 décembre 1931 (art. 62).

3° *Le vote est secret*. Le secret du vote avait été réglementé en Roumanie depuis quelques dizaines d'années.

4° *Le vote est obligatoire*.

Pourtant, il y a assez de pays qui ne l'ont pas institué.

La France n'a pas de vote obligatoire. On a pourtant essayé de l'introduire lors de la Constituante de 1875. ou

(11) G. Alexiano, op. cit., p. 172.

plutôt lors des discussions autour de la loi électorale du 30 novembre 1875. De même en juillet 1922.

La Pologne et la Yougoslavie (Constitution du 3 septembre 1931) elles aussi ne l'ont pas. Mais en Tchécoslovaquie, si la Constitution du 29 février ne le prévoit pas, il est en échange institué par une loi électorale ultérieure.

Le vote est obligatoire dans les Républiques de l'Amérique Centrale. En Argentine (loi du 7 mai 1912), en Suisse dans quelques cantons, en Hongrie, au Danemark, en Autriche à la suite de certaines modifications du 7 décembre 1929 (art. 26) qui proclament la possibilité du vote obligatoire, en Belgique, en Espagne (loi électorale du 7 août 1907).

L'obligation du vote vient de la conception qu'il est une fonction sociale.

En Roumanie, quoiqu'il est conçu comme un droit, l'obligation du vote est quand même prévue, par la crainte que les éléments cultivés ne s'y abstiennent découragés par l'énorme masse d'analphabètes appelés à voter (12). Aux élections de 1919, 54 % des électeurs se sont abstenus. Aussi le décret-loi du 14 novembre punit d'une amende de 200 à 500 lei, les électeurs qui s'abstiennent du vote. L'amende est prononcée par le Juge de paix, avec appel au tribunal en 10 jours et recours à la Cour de Cassation. On permet pourtant aux électeurs de justifier leur absence.

Un jour avant les élections, on peut envoyer au président du bureau électoral, une pétition qui montre les causes de l'empêchement (art. 54).

D'habitude, les électeurs qui se sont abstenus sont pardonnés ensuite par le gouvernement heureux d'avoir réussi aux élections.

4° *Le vote est égal.* Il est prévu aussi par les Constitutions d'Allemagne, d'Autriche, de Pologne, de Tchécoslovaquie. Plus de vote plural ou de vote multiple, plus de collèges ; collège unique ou plusieurs collèges.

Il faut mentionner pourtant que le vote multiple était

(12) Alexiano, op. cit., p. 30, T.II, fasc. 1^{er}.

admis en Roumanie, aux élections du Sénat. En 1866, les professeurs universitaires votaient aux élections générales et aux collèges des facultés.

Le fait de l'égalité du vote doit se faire remarquer aussi dans la proportionnalité entre les circonscriptions électorales. *L'art. 2 du Décret-loi électoral établit la proportion suivante : 1 député pour 30.000 habitants ou pour la fraction supérieure à 20.000 habitants.* Il fallait éviter qu'une circonscription de 50.000 habitants envoie le même nombre de députés qu'une circonscription à 100.000 électeurs. Cela au moins théoriquement.

Car, en pratique, le législateur se hâte de fixer lui-même le nombre de députés à choisir par chaque district. On tient compte non pas de la statistique, mais des nécessités locales. La pratique désavoue le principe à cause du politicianisme.

5° *La Représentation proportionnelle.* La représentation est proportionnelle dans la répartition des mandats entre les candidats. Le scrutin d'écrasement de la liste majoritaire est critiqué partout. En France, le publiciste français Victor Considérant ne le ménage pas. Fourier est un partisan convaincu de la R. P. John Stuart Mill proclame à son tour que dans la représentation proportionnelle, la représentation nationale n'est qu'une apparence (13).

La R. P. a la prétention de guérir les maux du scrutin de liste ou du scrutin uninominal, mais elle encourt deux critiques.

1° En aucun cas, la représentation ne peut être mathématiquement proportionnelle.

2° Elle ne crée pas des majorités stables. Les ministères manquent d'unité et de continuité.

La R. P. fut admise en Suède en 1907, en Haute-Autriche en 1909, au Portugal en 1911, en Belgique en 1895, pour les élections communales et en 1899 pour les élections législatives. En Suisse en 1908, au Danemark en 1915, en Hollande en 1917. Les élections à la Constituante en 1919, en

(13) Negulesco, op. cit., p. 361.

Allemagne, ont été faites avec la R. P. La Constitution de Weimar la consacra.

De même les Constitutions d'après-guerre : la Constitution autrichienne (art. 26), la Constitution polonaise (art. 11 et 36), la Constitution tchèque (paragr. 8).

La loi électorale yougoslave la consacre aussi le 10 septembre 1931, mais elle y ajoute de sévères réserves (14). La R. P. est consacrée aussi en Esthonie, en Finlande, en Irlande, en Lithuanie, en Lettonie (15).

En Amérique, il n'y a pas de représentation proportionnelle. Les deux partis existants, le Parti démocrate et le Parti républicain se trouvent satisfaits avec le scrutin de liste. Ils arrivent au pouvoir d'une manière alternative.

En Angleterre, il n'y a pas de R. P. aux élections générales. On a essayé de l'introduire mais sans succès. Par contre, elle s'applique aux élections des députés des universités (15 en tout) (loi du 6 février 1918).

En France, la R. P. avait été soutenue par Mirabeau et Louis Blanc, par Deschanel, Buisson, Jaurès, Varenne, Renaudel et Théo Bretin. Généralement par les socialistes. Elle avait trouvé aussi des adversaires en Caillaux, Pelletan, Combes et Breton. Elle avait été mise en discussion dans le Parlement en 1900. La discussion avait duré pendant six ministères.

En 1912, la représentation proportionnelle prend la forme d'une transaction : le panachage (proposition Painlevé). Le Sénat pourtant n'y donne pas son adhésion. La proposition ne passe pas (16).

Le 12 juillet 1919, une loi électorale nouvelle remplace le scrutin uninominal. Elle a pourtant de graves défauts à cause des transactions faites au dépens du système, en vue de satisfaire certains intérêts électoraux (les primes accordées aux majorités absolues ou relatives). Elle aboutit en

(14) Alexianco, p. 45, T.II, fasc. 1^{er}.

(15) J. Barthélemy, p. 191.

(16) Carianopol. La Réforme électorale et la Représentation proportionnelle, p. 18.

pratique à l'impuissance des Cabinets qui ne pouvaient pas s'appuyer sur la Chambre.

Le résultat des élections de 1919 le prouve largement. On fut forcé de se constituer en Cartel pour obtenir la majorité absolue et la prime (1924). Après les élections commença la désunion des partis victorieux du cartel, mais aux dépens des intérêts du pays. La loi de 1927 réclamée par les radicaux, rétablira le scrutin uninominal après que les discussions entre les partis du cartel de 1924 eussent amené au pouvoir un ministère Raymond Poincaré. Les différents pays qui ont introduit la représentation proportionnelle, ont adopté certains systèmes en vue de sa meilleure réalisation. Nous ne les étudierons pas. Nous ne nous occuperons que du système adopté en Roumanie.

L'article 78 du décret-loi électoral posait le principe général : « *La répartition des mandats auxquels la circonscription a droit se fait proportionnellement avec la masse électorale de chaque liste* ».

Et l'art. 79 ajoutait : « Au Sénat, on applique le principe de la majorité relative ». On le sait bien : il n'y a jamais eu en Roumanie jusqu'en 1918, de représentation proportionnelle. On avait pratiqué jusqu'alors le scrutin de liste majoritaire, avec tous ses défauts. Un vote de plus faisait la loi au pays entier. Et non seulement on n'exprimait pas la volonté de la Nation entière, mais on n'exprimait même pas la volonté de la majorité des votants. Avec le scrutin de liste majoritaire, on faisait tout pour réussir. C'était le long cortège des pressions ou de la corruption, et le système ne permettait pas aux vaincus le moindre espoir. On se défendait à toutes griffes devant la menace de l'écroulement. Pour forcer le vote, on baignait l'adversaire d'un flot insolent d'injures, de calomnies et de menaces.

Le régime de la représentation avait maintenant le double avantage de représenter la souveraineté nationale et au moins théoriquement d'apaiser les ambitions personnelles. En outre, la loi étant l'expression de tous, elle n'est plus exposée à changer de législation en législation, d'après les partis politiques qui se suivent au pouvoir.

Car c'était ainsi que cela arrivait en Roumanie lorsque conservateurs ou libéraux, à tour de rôle, étaient prêts à

nier les lois faites par le gouvernement précédent et changeaient toute l'administration du plus humble au plus haut fonctionnaire.

La représentation proportionnelle fut intégrée en 1918 au scrutin de liste. On a toujours pensé que sur une liste, les électeurs choisissent moins les candidats qu'un parti, qu'un programme, qu'une idée... La liste reste le symbole d'une opinion et ne donne pas tellement de prises à la haine des candidats isolés.

On ajoutait au scrutin de liste le *panachage*.

On pouvait ainsi : ou voter une liste entière ou voter pour des candidats sur des listes différentes en rayant ceux qu'on ne voulait pas élire. On organisait la faculté du choix sur plusieurs listes jusqu'à la concurrence du nombre de sièges à pourvoir.

C'est donc un vote de parti et un vote personnel.

C'est le système belge d'Hondt dont l'auteur donnait la définition suivante : « La justice se trouve dans la division de tous les chiffres électoraux, par le diviseur qui donne des quotients dont la somme soit égale au nombre des sièges vacants » (17). Il est nommé en Belgique le système du diviseur commun.

Le gouvernement mis devant plusieurs de ces systèmes techniques a adopté celui-ci, avec certaines modifications qu'on examinera par la suite. Après que les électeurs eussent voté les listes entières ou eussent panaché, lors du dépouillement on faisait deux opérations. On rassemblait d'un côté l'ensemble de voix qu'une liste obtenait et on rassemblait d'un autre côté le nombre de voix que chaque candidat avait recueilli.

Pour déterminer les votes que les listes avaient obtenus, on ne tenait compte que des votes donnés à la liste entière.

Pour déterminer les votes des candidats, on tenait compte des suffrages nominatifs que chacun d'eux avaient obtenus et on ajoutait à ceux-ci les votes donnés à la liste entière sur laquelle les candidats respectifs figuraient. On procédait ensuite à la répartition des mandats :

(17) J. Macovei, op. cit., p. 72 ; Hondt, *Système pratique et raisonné de la représentation proportionnelle*. Bruxelles 1882.

A. La répartition des sièges entre les listes.

La liste obtenait des sièges à la Chambre dans la mesure où la totalité des voix obtenues par elle contenait de diviseur commun.

On calculait le diviseur commun de la manière suivante : on divisait la totalité des voix obtenues par une liste par : 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, jusqu'au nombre de sièges auxquels un département avait droit. On faisait cette opération sur toutes les listes.

On obtenait ainsi de quotients commençant par les plus élevés et finissant par les plus petits.

Le diviseur commun était fourni par le plus petit quotient. Chaque liste obtenait autant de mandats que de fois elle contenait le diviseur commun. Les listes qui n'obtenaient pas le diviseur commun n'avaient droit à aucun siège.

Exemple : Dans un département, il y a 5 sièges à pourvoir, 4 listes et 150.000 suffrages.

La totalité de voix obtenues par les 5 candidats des listes est de 750.000 voix. Cette totalité, on la divise maintenant, successivement et progressivement par le diviseur 1, 2, 3, 4, 5, pour toutes les listes à la fois.

Le Parti *libéral* a obtenu 325.000 voix, le Parti du *peuple* 199.000 voix le Parti paysan 156.000 voix, les nationaux 80.000 voix.

Parti Libéral	Parti du Peuple	Parti Paysan	Parti National
$\frac{325.000}{1} = 325.000$	$\frac{199.000}{1} = 199.000$	$\frac{156.000}{1} = 156.000$	$\frac{80.000}{1} = 80.000$
$\frac{325.000}{2} = 162.500$	$\frac{199.000}{2} = 99.500$	$\frac{156.000}{2} = 78.000$	$\frac{80.000}{2} = 40.000$
$\frac{325.000}{3} = 108.333$	$\frac{199.000}{3} = 66.333$	$\frac{156.000}{3} = 52.000$	$\frac{80.000}{3} = 25.666$
$\frac{325.000}{4} = 81.222$	$\frac{199.000}{4} = 49.750$	$\frac{156.000}{4} = 39.000$	$\frac{80.000}{4} = 20.000$
$\frac{325.000}{5} = 65.000$	$\frac{199.000}{5} = 39.800$	$\frac{156.000}{5} = 31.200$	$\frac{80.000}{5} = 16.000$

Le diviseur commun sera dans ce département à 5 sièges le dernier des cinq premiers chiffres en commençant par le plus élevé.

Donc : I. 325.000 ; II. 199.000 ; III. 162.500 ; IV. 156.000 ; V. 108.333, le diviseur commun est de 108.333.

Il faut calculer maintenant combien de fois le diviseur commun entre dans la totalité des voix obtenues par chaque liste :

Le parti libéral : $325.000 : 108.333 = 3$.

Le parti du peuple : $199.000 : 108.333 = 1,9$.

Le parti paysan : $156.000 : 108.333 = 1,5$.

Le parti national : $80.00 : 108.333 = 0,7$.

Le parti libéral aura trois mandats.

Le parti du peuple aura un mandat.

Le parti paysan aura un mandat.

Le parti national n'obtiendra aucun mandat parce qu'il n'a pas atteint le diviseur commun (18).

L'art. 74 du décret-loi électoral prévoyait l'hypothèse où des sièges resteraient vacants, du fait des restes obtenus par certaines listes, dont le nombre des voix ne pouvait pas atteindre le diviseur commun. En cette éventualité, les sièges étaient attribués selon *les plus grands restes*. On combinait le système de Hondt avec le système suisse (19).

L'art. 74 prouve en quelle hâte avait été élaboré le Décret-loi électoral de 1918 car, dans le *système de Hondt*, cette hypothèse est exclue étant donné qu'on *n'accorde pas de sièges* aux listes qui n'ont pas obtenu le diviseur commun. L'art. 74 n'a donc quoi chercher dans le Décret-loi de 1918. Il fut simplement copié sur le système suisse sans qu'on y réfléchît (20). Même sans cela, le système de Hondt est critiquable. Il est d'abord compliqué. Ensuite, la représentation n'est pas proportionnelle. Elle est approximative. En effet, le parti libéral a obtenu trois fois le quotient, le parti du peuple 1,9 ; le parti paysan 1,5 ; le parti national

(18) J. Macovei, op. cit., p. 76.

(19) Alexiano, op. cit., p. 59, T.III, fasc. 1^{er}.

(20) V. Toncescu. La Réforme électorale adnotée.

0,7. On comprend que les nationaux, dans un département, n'obtiennent pas un siège. On comprend qu'ils ne réunissent pas le diviseur commun même, dans le pays entier. Mais si pourtant dans l'ensemble ils réunissent un nombre de voix d'une certaine importance, voilà un nombre de citoyens qui ne sont pas représentés au Parlement.

Au point de vue du principe pur, c'est un défaut. D'ailleurs, *il est presque impossible* à n'importe quel système de calculer une exacte représentation proportionnelle. Mais il y a aussi des résultats injustes, quant aux partis qui ont obtenu le quotient, mais dont le nombre total des voix ne se divise pas par le diviseur commun.

Ainsi, le parti du peuple a obtenu une fois le quotient et neuf divisions (1,9), le parti paysan une fois le quotient perdent-elles dans l'air ? Oui, car le système a de ces rigidités qui aideront à certaines manœuvres ou fraudes de la part des partis politiques pour enlever le quotient aux adversaires.

B. La répartition des sièges entre les candidats.

Après la répartition des mandats entre les listes, il restait à désigner les candidats à envoyer à la Chambre, à l'intérieur de chaque liste.

Qui sera le titulaire des sièges obtenus ?

Le critère était le suivant :

1^o On proclamait élu celui qui parmi les candidats d'une liste *avait obtenu le plus grand nombre de voix*.

2^o En cas d'égalité des suffrages, on procédait au tirage au sort. Le Président du Bureau Central électoral avait la charge de cette opération. Pour obtenir le nombre de voix obtenu par un candidat on ajoutait aux suffrages nominatifs donnés par le panachage, les suffrages donnés à la liste à laquelle appartenait le candidat. Car voter la liste, c'était voter pour les candidats de la liste aussi.

Il pouvait surgir une complication : Deux listes sont à égalité de voix. En ce cas, les sièges sont attribués aux candidats des deux listes *qui avaient obtenu le plus grand nom-*

bre de voix par désignation nominative. En cas d'égalité, on procède au tirage au sort (art. 75).

Les autres candidats des listes classées dans l'importance de leurs votes sont déclarés députés suppléants. Ils attendront l'heure propice (art. 77). Le système du décret-loi roumain diffère dans certain nombre de points du système belge. En Belgique, les candidats *sont désignés par les partis politiques* respectifs dans l'ordre de leur figuration sur la liste. Cela rend difficile l'accès des individualités dans le Parlement, car les votes individuels comptent moins et des candidats ayant obtenu de nombreux votes individuels peuvent tomber à l'eau, si dans l'ordre de la liste, ils sont placés parmi les derniers (21). Entre le peuple et les députés à choisir, il y a donc dans le système belge une entité juridique souveraine sur les candidats : le parti politique. C'est un système moins conforme au principe de la souveraineté nationale.

On votait en Belgique en noircissant un petit cercle, en tête de la liste. Si on noircissait le cercle mis à côté d'un candidat, *on considérait toujours avoir voté pour la liste, mais avec une préférence pour le candidat désigné.*

Le vote était plus simple en Belgique et utile en même temps pour les analphabètes. En Roumanie, il fallait panacher. C'était plus compliqué. Mais on a cru servir un principe démocratique : l'individualisme. Ensuite, si en Roumanie, chaque liste a un signe distinctif, les candidats n'en ont pas (art. 43), les analphabètes ne sauront pas donner de votes individuels.

Il faut ajouter que la R. P. ne fonctionnait que pour la Chambre des députés. Le Sénat était désigné à scrutin de liste par la majorité relative (art. 79). Il se composait de sénateurs élus et de sénateurs de droit (art. 3). Les sénateurs sont élus par tous les citoyens de 40 ans, dans les circonscriptions fixées par l'art. 2 du décret-loi électoral.

La proportion est d'un sénateur pour 70.000 électeurs ou pour une fraction supérieure à 47.000 électeurs. Votaient aussi malgré qu'ils avaient moins de 40 ans les électeurs de l'ancien régime électoral du premier et du second collége

(21) V. Toncesco. La Réforme électorale adnotée, p. 6.

au Sénat. A condition qu'ils se trouvassent inscrits dans les listes le 1^{er} janvier 1916 (art. 5). A leur tour, les professeurs et les agrégés titulaires ont à choisir un sénateur pour chaque Université. L'art. 6 maintenait avec cela une ancienne disposition électorale.

Conformément toujours à la tradition, l'héritier du Trône, à l'âge de 18 ans, et le clergé supérieur étaient sénateurs de droit. On maintenait aussi les dispositions de l'ancienne loi électorale de 1884 en ce qui concerne les conditions d'éligibilité et d'électorat, les indignités et les capacités connues.

On n'y ajoutait que certaines modifications. Les domestiques ne sont plus considérés comme indignes. Sont indignes au contraire, les déserteurs condamnés et dégradés (art. 11, b, c, décret-loi 1918).

Incompatibilités. L'art. 12 modifié par un autre décret-loi du 22 décembre 1918 pose un principe général auquel il ne fait que quelques dérogations. Sont incompatibles : les militaires en activité et tous les salariés de l'Etat, de la commune ou du district ou d'une institution d'utilité publique dont les budgets sont votés par la Chambre à moins qu'ils ne démissionnent dans les vingt-cinq jours de la date du décret (22). S'ils sont déjà députés ou sénateurs, leur mandat est nul de plein droit. Sont incompatibles même les fonctionnaires des instituts particuliers nommés par décret royal. Sont compatibles avec le mandat de député ou de sénateur, les prêtres, les professeurs universitaires ou secondaires, les instituteurs définitifs.

Les listes électorales (art. 23 modifié par les décrets-lois des 4 mars et 12 août 1919).

Elles sont dressées par les maires des communes et affichées quarante jours avant les élections. Contestation en dix jours des citoyens omis, ou contre les citoyens inscrits, devant le juge de paix. Le juge de paix se prononce et par une adresse au maire de la commune respective, dispose l'inscription sur les listes. Le jugement est rapide et avec priorité. Les listes deviennent définitives cinq jours avant

(22) Pour quelques notabilités de la Bessarabie, il y a la démission de droit au jour où elles sont élues.

les élections. Les listes rédigées en vue de la distribution des cartes d'électeurs peuvent être transformées en listes électorales,

La procédure électorale. Elle a la même structure que celle de la loi de 1903. Il n'y a que des détails qui en sont changés. Elle est beaucoup simplifiée et gagne en utilité.

A. *Les bureaux électoraux* présidés par des magistrats fonctionnent auprès du tribunal de district. Ils ont des attributions connues. Ils surveillent l'impression et la distribution des cartes d'électeurs, reçoivent les déclarations de candidatures, répartissent le corps électoral en sections ou sous-sections, surveillent l'impression et la distribution des bulletins de vote, prennent les mesures d'ordre et de sécurité, centralisent les résultats du scrutin, proclament le résultat, reçoivent les contestations électorales.

Les sections ou les sous-sections sont présidées par les juges de paix ou leurs suppléants ou dans certains districts de Bessarabie, par des magistrats désignés. Mais on a la faculté d'y déléguer même des présidents ou des juges de tribunaux (art. 20). La répartition des communes dans les sections ou les sous-sections est aussi annoncée par le bureau électoral.

B. *Les certificats d'électeurs* sont distribués dans chaque commune par les maires ou les agents de la police de surveillance au bureau central électoral (art. 23) d'office ou sur demande. En cas de non-distribution, il y a lieu à une contestation devant le juge-président de la section (art. 27 modifié par le décret-loi du 21 août 1919). En cas de perte : duplicata.

C. *Les déclarations de candidatures.* Elles ont lieu vingt jours avant les élections. Elles sont faites en deux exemplaires, dont un est restitué aux déposants après visa. On procède ensuite à leur affichage (art. 36) et on les envoie dans l'ordre de l'enregistrement à la commission de vérifications de candidatures (23).

(23) Composée du Premier Président et des Présidents de la Cour d'Appel de la Capitale.

La déclaration de candidature doit être souscrite par cinquante électeurs pour la Chambre et vingt-cinq électeurs pour le Sénat. S'ils ne se présentent pas en personne, leur signature doit être légalisée. La déclaration de candidature ne se fait qu'avec le consentement des candidats.

Nul ne peut se présenter sur deux listes à la fois, ou dans plus de deux circonscriptions électorales.

Chaque liste désignera aux élections deux délégués ou deux assistants pour chaque section de vote.

Ces délégués devront être instruits ou ne pas occuper une fonction publique (art. 35).

Les bulletins de vote. Ils sont remis au bureau électoral. Le bulletin a quatre pages dans la forme d'une lettre. Les listes ou les candidatures isolées avec leur numéro d'ordre et leur signe distinctif y sont imprimés. Le bulletin de vote est fait d'une feuille blanche suffisamment épaisse. On imprime seulement les trois pages. Sur la quatrième, on pose le sceau du président de la section. Le bureau électoral distribue les bulletins aux sections et aux sous-sections deux jours avant les élections.

Le jour de l'élection, le président du bureau complètera le bureau électoral par un nombre d'électeurs assistants, jugé par lui suffisant.

Le décret-loi électoral parle ensuite des mesures de police et de la préparation de l'opération du vote. Le vote est établi par sections par ordre alphabétique.

On construira des cabines, on choisira des locaux de vote, soit à la Mairie, soit à la Justice de paix. Chaque section aura un nombre d'urnes déterminé par le bureau central électoral (art. 49 modifié par le décret-loi du 21 août 1921). Comme d'habitude, le président a la police de l'opération du vote.

Les élections durent trois jours.

Pendant la nuit, l'urne sera fermée et déposée dans une chambre spéciale dont la clef est détenue par le président. La porte sera sigillée.

L'urne est gardée pendant la nuit par le greffier et le chef de la petite troupe armée qui s'occupe de la police des élections. Ils sont responsables en cas de viol. Le cas

échéant, le vote continue dans une autre urne et la Chambre statue sur la validité de l'élection. Même procédure en cas de contestation d'identité, que dans les lois électorales précédentes.

Ce décret-loi prend des mesures pour assurer le secret du vote ou pour prévenir des faux électoraux.

Après le dépouillement et un procès-verbal en deux exemplaires, les résultats sont centralisés au bureau électoral central.

Ce n'est qu'au bureau électoral central qu'on procède par la suite aux calculs pour la répartition des mandats. Les calculs et les résultats définitifs seront consignés dans un procès-verbal à trois exemplaires.

Lors de la validation, la Chambre ou le Sénat pourront rectifier les faux calculs (l'art. 122 de l'avant-projet prévoyait une commission de vingt députés et de vingt sénateurs pour juger les contestations et rectifier les erreurs).

Le décret-loi électoral contient ensuite des dispositions pénales contre les délits électoraux et quelques dispositions finales.

Le régime représentatif du décret-loi électoral n'était pas mauvais au point de vue de l'application du suffrage universel.

Il exprimait dans les lignes générales la conception qu'on pouvait se faire de la démocratie.

Il présentait pour certaines questions l'avantage de la simplicité. Il n'y avait pas de ballottage.

Les partis politiques, même les petits, se trouvaient satisfaits. Le principe du régime représentatif était réalisé. Pourtant, ce bonheur constitutionnel n'allait pas durer.

Le système fut changé en 1926 par la loi électorale de la même année. Déjà, la nouvelle Constitution de 1923 lui apportera des modifications petites en apparence, mais très grandes dans le fond.

On avait observé lors des élections de 1919, 1920 et de 1922 que la représentation proportionnelle aboutissait à autant d'opinions qu'il y avait de têtes. Les majorités traditionnelles étaient de beaucoup affaiblies. Le manque de cohésion et d'unité se faisait sentir, le gouvernement n'avait pas

sur quoi s'appuyer à la Chambre au moins de la manière dont il l'entendait. Il n'était moins dispensé avec le nouveau régime, ou plutôt il ne voulait pas se dispenser de l'ancienne méthode électorale, pratiquée par tous les partis politiques, d'ailleurs : la violence, la corruption et le faux.

La loi électorale couvrait ensuite d'autres défauts :

1° Le nombre des députés était trop grand. Il y avait en 1919 : 568 députés et 79 circonscriptions électorales. Le Parlement de 1919 étant dissous, des décrets-lois réduisirent en 1920 le nombre des députés à 365 avec 77 circonscriptions électorales. On avait établi alors qu'un député représenterait 50.000 électeurs. Le minimum de députés, disait la loi électorale, est de quatre représentants par district.

2° Le décret-loi électorale fixait ensuite arbitrairement le nombre des députés. Chose qui d'ailleurs sera répétée en 1926.

3° Les opérations électorales étaient longues et compliquées. Les élections duraient trois jours (art. 56). La garde des urnes était difficile, la bonne foi n'existant pas. On annulait, à cause des faux commis, beaucoup de votes. En Transylvanie et Boukovine, le gouvernement obtenait des majorités compactes par le vol d'urnes et la violence. La vie publique roumaine empêchait la réalisation pratique des idéaux pour lesquels on avait combattu.

II. Le Décret-loi électorale (24 août 1919) de Boukovine.

Il a la même structure que le Décret-loi du 14 novembre, sauf quelques différences.

Ce décret-loi détermine le nombre des députés et des sénateurs (art. 1) : 26 députés et 13 sénateurs, dont un qui est sénateur de droit.

Le vote est universel, égal, direct, obligatoire et secret par circonscription électorale. Il se fait par communes.

Chaque circonscription électorale contiendra un nombre de communes égal à 30.000 habitants pour les élections à la Chambre et de 70.000 habitants pour les élections au Sénat.

Mais le vote est cette fois-ci à scrutin majoritaire sauf

dans la circonscription de Cernautzi qui envoie trois députés par la représentation proportionnelle (art. 5). *La majorité doit être absolue* sinon on procède au ballottage dix jours après.

L'évêque métropolitain de Cernauti est membre de droit dans le Sénat (art. 7).

L'Université de Cernauti envoie elle aussi un sénateur. Mêmes conditions d'éligibilité ou d'électorat. Mêmes indignités ou incapacités. On y ajoute ceux qui ont perdu le pouvoir paternel, ceux qui ont été détenus dans un institut correctionnel, ceux qui se sont soustraits au recrutement.

Les incompatibilités sont moindres. Sont compatibles avec le mandat de député ou de sénateur, le ministre de la Boukovine, le secrétaire chef et le secrétaire général de l'administration de la province.

Les contestations électorales sont jugées dans les cinq jours par la Commission électorale de chaque commune. Les décisions sont envoyées à la mairie respective. Il y a appel contre ces décisions devant le bureau électoral central. *La Commission électorale des communes est une chose nouvelle.* Elle se compose de cinq à sept membres (art. 62). Un Commissaire électoral nomme deux ou trois membres. L'autorité communale, deux ou trois autres. Le reste est élu parmi les électeurs par les membres déjà existants.

Les membres désignent à majorité relative leur président. En cas de parité, on procède au tirage au sort. Les décisions de la Commission sont prises à la majorité relative. On dresse un procès-verbal.

La Police des Elections est tenue par le Commissaire électoral.

Le Vote se fait par bulletins enfermés dans une enveloppe (système 1884). Le bulletin de chaque liste a une couleur à part.

III. *Le Décret-loi électoral pour la Transylvanie.* (24 août 1915)

Il présente certaines différences par rapport au Décret-loi du 14 novembre 1918.

Le décret-loi fixe le nombre des députés pour chaque district malgré qu'il prétende qu'il sera proportionnel à la population.

Il établit un député par circonscription électorale, sauf pour les villes municipales qui choisissent leurs députés par la représentation proportionnelle. Il établit aussi les circonscriptions.

Le Président du bureau électoral central de district est un sous-préfet. Donc, pas de magistrats. Le reste du bureau est formé par trois membres pour chaque district. Les séances sont publiques.

Le Bureau électoral des circonscriptions de sections est élu par le bureau central de district. Il est composé d'un président et d'un greffier élu parmi les électeurs. Le bureau central fera connaître aux électeurs par affichage, la date des élections, dix jours avant les élections.

Les listes électorales sont rédigées par une Commission communale composée du maire, du secrétaire et de l'instituteur.

Elle s'occupe aussi de la distribution des certificats d'électeurs. Les contestations se font en dix jours devant la Commission. Elle distribue et elle juge. C'est un mauvais système. Les appels sont faits devant le juge de paix. La liste devient définitive quinze jours avant les élections.

Le vote se fait par bulletins cachés dans une enveloppe. Chaque liste aura des bulletins de couleurs différentes, comme en Boukvine. Au dépouillement, le président (art. 68) fait sortir les enveloppes de l'urne et compare leur nombre avec les certificats d'électeurs, pris de tous les électeurs. Il faut que le nombre soit égal.

Le scrutin, on l'a déjà mentionné, est à majorité absolue avec ballottage en dix jours, en cas de majorité relative dans les circonscriptions qui choisissent un seul député ou sénateur (art. 74).

Dans les circonscriptions qui désignent plusieurs députés, on applique la représentation proportionnelle système Hondt (art. 75).

Si, dans une circonscription, l'élection n'a pas lieu, elle doit se faire dans les trente jours qui suivent. *Enfin, l'article 46 prêtait aux pires abus* car il disposait que s'il n'y a qu'un seul candidat dans la circonscription, on ne procédait plus à l'élection et on proclamait élu le candidat présenté. *La manœuvre consistait donc, pour le gouvernement, d'empêcher par tous les moyens des contre-candidatures.*

Paragraphe III. — *Les Effets de la démocratie.*

Les Partis politiques. Les Elections. Le Vote universel.

« Impartialité n'est pas indifférence... »

Joseph BARTHÉLEMY.

I. *La morale des partis politiques.* La grande guerre, le suffrage universel et l'expropriation générale changèrent de tout au tout l'aspect politique des partis et de la vie publique roumaine.

Les nouvelles nécessités qui surgissent, la mise en application des nouveaux principes, l'incorporation des nouveaux territoires à l'Ancien Royaume, mettent les Gouvernants roumains dans l'obligation de résoudre toute une série de problèmes à la fois urgents et impérieux.

A cela s'ajoutait, pour augmenter la confusion dans la vie publique, après la guerre et après la victoire, la psychologie des foules qui attendaient quelque chose de nouveau, des nouveaux hommes et des programmes nouveaux.

Il y avait toute une masse de paysans qui entraient brusquement dans la lutte politique et qui cherchait un organe qui soit l'expression des intérêts de la classe à laquelle elle appartenait.

On vivait dans le trouble et l'incertitude. La révolution bolchévique était à la frontière. De grands cortèges rouges parcouraient les rues des villes.

La démagogie et une technique électorale spéciale

entraînaient les masses crédules et non instruites. C'est alors qu'est apparue la règle des symboles et des processions. Tous les buts se dirigeaient non pas à penser à l'intérêt général du pays, mais à capter les masses par les promesses et les formules. Car c'était l'heure des promesses. Tel était le spectacle décevant de la démocratie roumaine d'après-guerre. Le suffrage universel et surtout la représentation proportionnelle avaient mal débuté. Ils allaient d'ailleurs continuer du même train. Quelles différences entre les principes et les réalités. Ces principes avaient trouvé en Roumanie plus qu'ailleurs, non pas les citoyens éclairés qui discutent librement des questions de l'Etat, mais de nouveaux ambitieux sans scrupules, les « néo-ciocoi ». S'affrontant furieusement entre eux pour le pouvoir, ils oublièrent la collectivité nationale pour satisfaire par tous les moyens, à leurs intérêts personnels et aux intérêts d'une nouvelle clientèle électorale. Les réformes pouvaient bien venir, mais la réforme de la mentalité et de l'éducation politique n'arriva point.

En dehors de cela, l'opinion publique se trouvait émiettée par la Représentation Proportionnelle. Comme on l'a déjà dit, les Cabinets et le Parlement manquaient de cohésion et pour arriver à certains résultats, ils étaient forcés d'y parvenir par la force et par la ruse.

Qu'est-ce qu'il en restait avec cela des anciens partis ? Qu'étaient les nouveaux partis surgis de ces grandes transformations sociales ? Essayons de l'examiner :

1° Le suffrage universel avait liquidé le *Parti conservateur* qui, depuis 1884, malgré son procès progressif de décomposition, ne vivait que des erreurs ou des faiblesses momentanées du *Parti libéral* (24).

2° Devant lui, survivant aux grandes épreuves, se dressait, intact mais affaibli, le *Parti libéral*.

Son programme de toujours a été la création et le progrès de la bourgeoisie qu'il considérait comme la garantie

(24) Vintila Bratiano. Considérations autour des premières consultations par le Suf. Univ.; La polit. et le Suffrage universel, p. 51.

de l'Etat démo-libéral. Le Parti libéral avait été depuis des dizaines d'années un admirable instrument de l'Etat. Avait-il été aussi un admirable serviteur de la Nation ? Il a eu avec cela tous les défauts des partis politiques.

Il a trop confondu la Nation avec le Parti. C'est pour cela qu'il a beaucoup pratiqué et subi la politique des clientèles qui étaient les premières bénéficiaires des réformes sociales. Parti ancien et de tradition, ayant des solides cadres et détenant, par la banque et l'industrie, un rôle important dans la vie économique, le Parti libéral avait su tirer de l'autorité de quelques individualités remarquables qui luttaient dans ses rangs, la force nécessaire pour s'y maintenir.

Il bénéficiait en outre du prestige que lui donnait le fait d'avoir présidé à presque toutes les grandes réformes de la Roumanie moderne. Il héritait aussi de la longue tradition d'abus, de violences et de corruptions que tous les partis politiques imposèrent à la vie publique roumaine. Mais en toute objectivité, *parmi les partis politiques de Roumanie, il était le plus capable et le plus expérimenté au pouvoir.*

Dans les premières années qui avaient suivi la grande guerre, il avait chancelé un peu du fait qu'il n'avait pas de cadres politiques dans les provinces récemment acquises pour pouvoir maintenir sa suprématie politique.

En effet, en Transylvanie, se trouvait en majorité compacte le *Parti national roumain* également historique et qui après avoir lutté dans le Parlement hongrois pour les droits de la population roumaine, se jetait maintenant dans la lutte politique de la nouvelle Roumanie. Il était conduit par des hommes vaillants et honnêtes comme MM. Maniu, Vaïda Voëvod St., Cicio Pop, Aurel Vlad.

En Boukovine, il y avait un Parti régionaliste démocrate conduit par MM. Flondor et Nistor.

En Bessarabie, un Parti paysan (en dehors d'autres fractions paysannes et de gauche), qui se groupait autour de Const. Stere, de MM. Inculetz, de Pan Halippa et des bruyantes personnalités de MM. Leanca et Mâtza.

Le Parti libéral se trouvait menacé même dans son exis-

tence dans l'Ancien Royaume, par le nouveau *Parti paysan* du D^r Lupu et de M. Mihalache, parti de grande et violente opposition, ainsi que par le *Parti du Général Averesco*, une très grande personnalité de la guerre.

On n'a pas cessé de lui reprocher de n'avoir pas créé jusque là une bourgeoisie, car l'ère de la bourgeoisie commençait à peine après les grandes réformes. Aurait-il fallu que le parti libéral attende si longtemps pour se convaincre de cette chose ?

L'époque de 1919-1922 a connu une foule de partis politiques. A côté de ceux déjà cités, il y avait les nationaux-démocrates de MM. Jorga et Couza, parti qui a connu une certaine fortune mais qui ne dura pas. M. Jorga se sépara de son ancien ami, M. A.-C. Couza, à côté duquel il avait lutté des années entières pour la cause nationale et paysanne. L'ancien parti avait aussi un programme antisémite.

M. Jorga revendiqua d'ailleurs la paternité morale de la grande réforme de l'expropriation générale. Ce fut le beau temps des belles revendications utiles. Après la guerre, seul et ayant renoncé à une grande partie de l'ancien programme, M. Jorga entraînait par sa grande personnalité un très grand nombre d'adhérents. Son parti ne demandait que gouverner.

Il y avait ensuite les conservateurs progressistes, les socialistes, les indépendants, les démocrates, la Fédération Démocratique Nationale Socialiste, etc... Tous ces petits partis seront absorbés plus tard par les grands partis de gouvernement. Ils ne figurèrent dans la lutte politique, lors des élections de 1919, 1920, 1922, que d'une manière sporadique.

En dehors du Parti régional de Transylvanie à structure nationale et bourgeoise, et en dehors du Parti paysan de Bessarabie s'inspirant de l'idéologie poporaniste russe, sorte de marxisme paysan, les plus intéressants partis politiques nouveaux étaient : le Parti du peuple du Maréchal Averesco et le Parti paysan de l'Ancien Royaume conduit par M. Mihalache.

1° *Le Parti du peuple* groupé autour du Général Averesco était un parti d'énorme popularité. Il y a eu des mo-

ments où le Général Averesco (nous parlons de l'époque qui va jusqu'en 1922) aurait pu faire tout ce qu'il aurait voulu du pays, tellement les foules avaient confiance en lui. « Tata Averescu » était l'idole des anciens combattants qu'il avait menés à la victoire sur les champs de bataille. Mais c'était tout. Le parti du peuple qui s'appelait au début « La Ligue du Peuple », n'était pas l'expression d'une classe sociale, ni ne trouvait en soi-même les justifications profondes de sa continuité. Il avait réuni autour de lui dès le début une fraction du Parti du travail, parti éphémère qui n'avait duré qu'à Jassy et qu'avait fondé Georges Diamandi. Une partie des anciens partisans, Tilica Joanid, Grégoire Trancu-Jassy, est entrée dans le parti du peuple.

Une autre partie, Junian, Lupu, se groupa dans le Parti paysan.

Il y avait encore dans le Parti du peuple, Garoflid et M. Argetoiano, anciens conservateurs, M. Nicolas Titulesco, socialisant, quelques généraux à la retraite. Plus tard, ce furent MM. Octovian Coga et Michel Manoilescu. Peu à peu, nombre de ces partisans abandonnèrent le Général Averesco par des scissions bruyantes. Ce fut aussi l'effondrement de la popularité d'autrefois. Surtout depuis 1926 (scission Goga).

Les masses quittèrent l'homme sous l'étendard duquel elles se sont rangées autrefois par confiance, par la tension psychologique d'après-guerre ou par le mirage du pouvoir. Car le meilleur programme que le Général Averesco avait pu offrir aux croyants de son parti et surtout à ceux de la dernière heure, avait été principalement le mirage du pouvoir.

Avec son cynisme connu, M. Const. Argetoianu (on ne sait pas si la sincérité même brutale primait ou non des ressentiments personnels) avait déclaré que son ancien Président du Conseil était « inscrusté dans la conception d'un parti de caserne ».

Le Général Averesco était accusé d'avoir fait de la démagogie et d'avoir imposé à sa politique des zig-zags surprenants par sa volonté absolue et confuse. Quand les masses amorphes se sont réveillées, le fétichisme du Général

Averesco, malgré les tentations d'une horrible démagogie, s'est écroulé. Parlant du sens politique du Général, M. Argetoiano déclarait que cela « serait une blague de mauvais goût que de risquer un appariement » (25).

M. Argetoianu, un homme de grande intelligence et d'un esprit trop positif, a toujours eu d'ailleurs la réputation d'un Détrôyat de la politique roumaine. Le Général Averesco caractérisait à son tour les méthodes d'action de M. Argetoianu comme « inadmissibles au point de vue étique ».

2° *Le Parti paysan*, c'est un parti de classe.

Il a marqué dans la politique roumaine l'opposition la plus violente et la plus soutenue que notre vie publique ou notre histoire parlementaire aient connu. Parti de gauche, il soutenait surtout au début une sorte de marxisme paysan adapté aux pays agricoles à la manière des paysans de Besarabie que conduisaient Stere et MM. Pan Halippa, Leanca et Mâtza. En ce sens, il soutenait *moralement* le prolétariat de tous les pays. Comme en Roumanie le prolétariat industriel ne pouvait pas s'imposer, car il n'était pas en nombre suffisant, les paysans, dans la conception de la lutte des classes, devenaient la classe opprimée. Ce parti se proposait de lutter contre la ploutocratie bancaire et la bourgeoisie. Il ne reconnaissait pas la solidarité nationale.

Il se défendait pourtant contre l'accusation de soutenir la lutte des classes. Par la voix de son chef, il proposait au contraire comme idéal social l'équilibre des classes en ne prêchant pas la destruction des classes sociales à la manière socialiste. Il ne faut pas pourtant se tromper.

Car on interprétait d'une étrange manière cet aveu de réconciliation: la classe paysanne devait être au centre de la politique roumaine. MM. Mihalache et Madgearu préconisaient le marxisme agricole. Dans une conférence tenue à L'institut social roumain, M. Madgearu avouait les affinités entre la doctrine paysanne et le pororanisme russe.

(25) Djuvara Mircea. Discours à la Chambre des Députés du 2 Décembre 1924, p. 32.

Et M. Mihalache se dressait contre la propriété sacrée et inviolable pour défendre la propriété justifiée par le travail, ou pour conspuer l'abus du propriétaire. On soutenait la fonction sociale de la propriété. Idée très belle en soi-même et à laquelle nous n'entendons pas de faire des reproches. Elle ne se justifie pourtant que par la sincérité de la conviction. Or, le Parti paysan et nombre de ses leaders oublieront plus tard dans les fauteuils ministériels l'idéal d'autrefois pour fusionner en 1926 avec le Parti régional de Transylvanie, parti essentiellement bourgeois et national. Apaisés par le pouvoir qu'ils avaient ardemment désiré, ils se contenteront plus tard de la formule confuse et modérée de l'Etat paysan, après avoir poli les côtés saillants de l'ancien programme. L'ambition satisfaite vaut mieux qu'une doctrine.

Quant aux tendances internationales du Parti paysan, du moins à cette époque, elles ne font pas l'objet du moindre doute. Nous disons du moins, à cette époque, car aujourd'hui le même parti s'intitule « national », d'abord, pour se dire ensuite le seul organisme puissant à défendre l'ordre social, et le *statu quo*. Les intérêts de la classe paysanne qui ont été loin d'être servis par le parti au pouvoir attendent encore leur solution.

Peut-être les choses en sont encore aujourd'hui, comme autrefois. « Le parti paysan à l'Est de l'Europe — disait M. Mihalache — représente un état de fait qui attend sa doctrine et sa philosophie » (26).

L'actuel chef du parti, M. Mihalache, était connu en Roumanie depuis 1913. Mais déjà dans le Parlement, ses opinions politiques venaient d'être signalées comme un danger. Avec cela on lui reconnaissait le mérite d'avoir été l'initiateur de certaines banques populaires et de certaines coopératives paysannes qu'il dirigeait personnellement. Cela ne l'empêchait pas d'écrire, dans un article de « *Vremea Noua* » (27) : « ...Cette solidarité de toutes les classes n'est pas possible sans avoir détruit l'actuel équilibre social... »

(26) Djuvará Mircea, op. cit., p. 25.

(27) L'Ere Nouvelle. 1913.

Pensait-il uniquement aux derniers privilégiés, grands propriétaires, ou pensait-il à quelque chose de plus. C'est cette dernière conception qui paraissait prévaloir dans la pensée de M. Mihalache, pour qu'il mérite l'apostrophe de M. Jorga, lui-même un ardent défenseur des paysans : « Nous ne cherchons pas à substituer la classe paysanne à la nation entière... » (28). M. Jorga paraissait à son tour déjouer par cette phrase certaines intentions de M. Mihalache.

Les tendances internationales du parti paysan, c'est une question qui tient à l'histoire des partis politiques.

On militait pour « l'Internationale Verte », l'Internationale des paysans. On était très lié avec les agrariens bulgares de Stambolinski, avec le parti du croate Radici, avec les agrariens tchécoslovaques. C'est la préface dans les pays agricoles de l'Internationale Rouge. Le 12 octobre 1924, le Docteur Lupu, leader du parti paysan, prendra part à la réunion politique de Radici, à « Vrpolje », en Yougoslavie.

Radici le présente à la foule comme « un allié roumain » (29). Radici et le Docteur Lupu arrivent en automobile jusqu'à 20 kilomètres du lieu de la réunion pour qu'ils montent ensuite pour le reste du chemin jusqu'à Vrpolje, dans un chariot de paysans. Arrivés là, le Docteur Lupu propose l'union des deux partis paysans contre l'ennemi commun.

Parlant dans une interview accordée au journal « Nagyvarad » de Oradia Mare, de l'Internationale des paysans, il disait notamment : « L'Internationale paysanne est un *instrument politique* duquel on a absolument besoin pour la fraternité des peuples » (30).

Le projet du programme du Parti Paysan prouvait plus encore les tendances internationales du parti (31). « Cette tâche (de bâtir un nouvel ordre social) incombe aux classes

(28) Cezar Papacostea. Entre les doctrines et la pratique des partis politiques, p. 18. N. Jorga; Neamul Românesc.

(29) P. P. Negulesco. Les Partis politiques d'après « Zagreber Tageblatt », 14 octobre 1924.

(30) Reproduit par le « Universul », 22-10-24. Negulescu, op.cit., p. 82.

(31) Cezar Papacostea, op. cit. p. 4 et 23.

ouvrières qui, dans la phase historique ouverte par la guerre mondiale, représentent les intérêts généraux de l'humanité ». Et plus loin : « Dans la lutte que la classe paysanne mène actuellement, *elle est solidaire non seulement avec les intérêts de toutes les catégories d'ouvriers mais avec les intérêts aussi ds prolétariats des démocraties européennes.* » Ce qui revient au même.

Et M. Virgil Madgearu déclarait : « Qu'une collaboration entre les sociaux-démocrates et le parti paysan non seulement est utile, mais elle est le seul moyen pour la victoire contre l'oligarchie financière » (32). M. Madgearu affirmait en pleine lettre que la lutte du parti paysan était « la transformation de l'ordre social » (33). L'ordre social d'après la guerre. « La société de l'avenir ne peut être qu'une communauté de producteurs dans laquelle le travail est le seul titre à l'existence » (34). Le travail doit dominer le capital. On est en somme pour un socialisme adapté. Jusqu'en 1926, les leaders « paysans » n'avaient pas hésité de dire à grands cris dans tous les programmes et dans toutes les réunions qu'ils étaient un parti de classe.

Quant aux réalisations concrètes... ah... cela était autre chose. Ils avaient annoncé une nouvelle mise en possession des paysans. Ils ont cédé ensuite par une formule vague : « La réforme sera faite en temps opportun, convenu ensemble. »

En 1923, comme on le verra, ils ont déclaré la guerre aux libéraux au sujet de la nouvelle Constitution. Ils se sont retirés en masse du Parlement, pour y revenir quelque temps après. Ils sont allés jusqu'à reconnaître la Constitution qu'ils avaient conspué auparavant.

Mais toutes ces erreurs idéologiques allaient piteusement finir lorsqu'en 1926 le parti paysan deviendra le Parti « national paysan ».

Après la fusion avec le Parti national à banques et à

(32) César Papacostea, op. cit., p. 34 ; La Doctrine paysanne. Virgil Madgearu.

(33) César Papacostea, op. cit., p.34; *ibid*, op. cit.

(34) César Papacostea, op. cit. p.37 ; *Ibid.*, op. cit.

capital de MM. Juliu Manin et Vaïda Voeod, les conseils d'administration prendront la place des rêves d'autrefois. Le parti paysan avait été un parti prétorien, bruyant et démagogique. Dans une séance du 2 décembre 1924, M. Mircea Djuvara lui reprochait d'une manière élégante ses appels à la révolution, ses allusions de monter avec la force les marches du Trône, ses insultes à la Couronne lorsque dans le journal officieux de ce parti, le Roi était présenté comme une araignée au milieu de sa toile ou qu'on parlait de la cascade des trônes (35).

Le 7 février 1923, le Docteur Lupu avait déclaré lors d'une manifestation publique qu'il allait faire payer « tous les libéraux, les enrichis, les généraux, les banquiers et tous les misérables ».

Promettre c'est noble, tenir c'est bourgeois. Le Docteur Lupu, par répugnance pour la bourgeoisie, allait collaborer et accepter plus tard un portefeuille ministériel dans le gouvernement libéral de Jon. J. C. Bratiano en 1927. Le Docteur Lupu s'était retiré du parti paysan à la suite de la fusion des paysans avec les nationaux de Transylvanie. Ce ressentiment l'empêchait maintenant de jeter la pierre aux libéraux qu'il avait menacé de je ne sais quels grands châtiments. Pour avoir renoncé à ses anciennes intentions, il était d'ailleurs largement récompensé.

* * *

II. *La morale des élections.*

En 1919 ont lieu les premières élections suivant les décrets-lois électoraux de 1918 et de l'année courante.

Elles sont présidées par un Cabinet libéral camouflé, Vaitoianu, qui avait suivi au pouvoir le 29 septembre 1919 au ministère Jon. J. C. Bratiano. Elles ont cette caractéristique qui vient de la représentation proportionnelle, qu'au-

(35) César Papacostéa, op. cit., p. 29

cun parti n'ait réuni la majorité nécessaire pour dominer ses adversaires. Ainsi, en Bessarabie et dans l'Ancien Royaume, triomphent le Parti paysan et le Parti libéral. Triompher, c'était se partager le butin. En Boukovine triomphent les démocrates de l'Union, parti régionaliste (79 % des voix). En Transylvanie triomphent les nationaux de MM. Maniu et Vaida Voevode, malgré que, conformément à l'article 46 du décret-loi électoral respectif, il n'y a que 24 circonscriptions sur un total de 79 qui aient voté. Ils obtiennent 93 % des mandats.

Il y a eu partout dix partis politiques qui se sont disputés les mandats parlementaires.

Les abstentions des électeurs ont été grandes. Plus de 30 %. Car d'un total de 1.916.225 citoyens inscrits, il n'y a eu que 1.324.563 (69,10 %) qui ont participé effectivement au vote.

Le parti du Général Averesco n'a pas participé au vote malgré qu'il avait une réelle popularité.

Au chef de la Ligue du Peuple s'était adjoint, en 1919, Take Jonesco, chef des conservateurs-démocrates, de retour de Paris.

Les deux hommes politiques font un accord pour un prochain gouvernement, mais ils décident de s'abstenir des élections. Ils n'ont pas pu empêcher pourtant, par-ci par-là quelques candidatures isolées et sans importance de certains partisans impatients.

Le nom d'Averescu a été spéculé avec un art consommé par le Parti paysan qui a enlevé avec le buste du général, un bon nombre de voix appartenant à la Ligue du Peuple.

Il se forme tout de suite un cabinet Vaida Voevod qui est le fruit de la coalition contre les libéraux. La grande lutte contre le parti libéral commence. Elle durera dix ans avec toute la violence et toute la passion.

Le cabinet est formé en dehors de M. Vaida Voevode, par MM. Lupu, Mihalache, par le professeur Borcea, MM. Aurél Vlad, Halippa, Nistor, Popovici, Jnculetz, tous leaders de l'opposition antilibérale. M. Goga donne vite sa démission et le Général Averescu n'y reste que trois jours. *C'est le Ministère de la Fédération.*

Quant au Parlement, c'est un kaléidoscope électoral sans aucune discipline. *C'est le Parlement* de la Fédération.

Les députés des provinces récemment acquises sont bruyants et agressifs envers l'Ancien Royaume. A l'intérieur du pays, la recrudescence du socialisme, les défilés et les pancartes rouges, la propagande dans les villages et les casernes. Pas d'homogénéité, pas de gouvernement fort.

Etant monté à la tribune pour expliquer son action pendant la guerre, Ion. J. C. Bratiano est injurieusement interrompu par l'opposition ayant à sa tête, d'ailleurs, M. Jorga.

De leur côté, les nationaux de Transylvanie allaient jusqu'à parler de l'autonomie. Ils voulaient une administration et un gouvernement indépendant.

Les finances, les affaires étrangères, l'armée, la couronne seraient communes. L'exemple de l'Autriche-Hongrie était trop vivant. Le 1^{er} octobre 1922, c'est-à-dire même plus tard, M. Sever Dan, le secrétaire du Parti national à ce moment-là, montrait dans un article de l'« Idée Européenne » (36), que l'Ancien Royaume était « balkanique, corrompu, byzantin, plein de mauvaises passions ».

Cet excès de politesse a fait une mauvaise impression dans le pays qui reprochait aux nationaux de continuer vis-à-vis de leur propre nation, en vertu dont on ne sait quelle inertie, la même violence que dans le Parlement de Budapest.

Peu à peu ces poussées d'autonomisme, inhérentes au début, qu'on ne nous souvienne que des frictions qui marquèrent les premiers temps de l'Union Moldo-Valaque, s'apaisèrent peu à peu jusqu'à arriver à une parfaite homogénéité. Surtout depuis 1929, lorsque les nationaux participèrent effectivement au pouvoir par le Parti national paysan, le problème de l'autonomie n'existe plus.

Toujours est-il qu'en 1919 le problème existait.

Le Parlement de la Fédération est dissous après trois mois par manque de cohésion. Le Gouvernement Vaida Voevode tombe le 13 mars 1920. Nouvelles élections le 4 juin

(36) Djuvara Mircea Discours du 2 décembre 1924.

1920. Elles amènent au pouvoir le Général Averescu avec M. Constantin Argetoianu comme Ministre de l'Intérieur. Cette fois-ci, les abstentions ont été plus nombreuses qu'en 1919 (33,75 %). Le Général Averescu réunit à lui seul 45 % des voix. La lutte électorale fut menée par 11 partis politiques.

Tous les partis commencent maintenant à faire leur propagande dans tout le pays. Pourtant les partis régionaux sont encore prépondérants. Ils triomphent aux élections dans les provinces respectives laissant, comme en 1919, l'Ancien Royaume aux libéraux et aux paysans. Sous le gouvernement Averesco, la main lourde de M. Argetoianu écrase les social-communistes et rétablit l'ordre.

Au point de vue électoral, le Gouvernement Averesco, duquel faisaient partie aussi : Take Jonescu, M. Nicolas Titulesco, Mititza Greceano, Michel Antonesco, ne réussit pas à organiser ses cadres dans le pays entier, profitant du pouvoir. Le Cabinet dure du 13 mars 1920 jusqu'au 17 décembre 1921.

Dans la session parlementaire prolongée de 1920-1921, M. Argetoianu dépose un projet d'une nouvelle loi électorale dont le rapport à la Chambre a été fait par M. Radu Patrulius. Le projet n'a pas de chance car le Gouvernement tombe du pouvoir.

Le projet prévoit le vote universel obligatoire, secret, direct, légal avec R. P. et un nombre de députés proportionnel à la population (un député par 50.000 habitants et à la fraction supérieure à 25.000).

Les élections se font naturellement par circonscriptions électorales. Les villes qui dépassent 100.000 habitants doivent être sectionnées en deux circonscriptions électorales au moins (Proposition du Gouvernement supprimée par la Commission de la Chambre).

1° Le Sénat se compose de la manière suivante :

1° Les Sénateurs de droit ;

2° Les Sénateurs élus à scrutin majoritaire ;

3° Les Sénateurs cooptés par les sénateurs élus.

Le vote est obligatoire, secret, direct et égal. Les Sénateurs sont élus dans la proportion d'un pour 25.000 habitants.

Les Sénateurs cooptés sont :

- a) Trois Présidents de Chambres de Commerce ;
- b) Trois Présidents de Chambres agricoles ;
- c) Trois Présidents de Conseils d'Administration et d'Institutions Financières ;
- d) Cinq membres du Conseil d'Administration de la direction centrale des Coopératives élus en cette qualité par le congrès des coopératives.

Les membres de droit du Sénat se divisent en membres à vote délibératif et membres à vote consultatif.

Membres à vote délibératif :

- a) L'Héritier du Trône à 25 ans ;
- b) Les Evêques métropolitains de l'Eglise Nationale ;
- c) Les Supérieurs des différentes Confessions religieuses ;
- d) Les anciens Présidents du Conseil ayant détenu cette dignité pendant un an et la dignité de ministre pendant trois ans ;
- e) Les anciens Présidents des Corps législatifs ayant présidé pendant huit sessions ordinaires ;
- f) Les Commandants effectifs de l'Armée pendant la grande guerre ;
- g) Les anciens Premiers Présidents de la Cour de Cassation pendant 5 ans au moins ;
- h) Le Président de l'Académie Roumaine ;
- i) Les recteurs des Universités.

Membres à vote consultatif :

- a) L'Héritier du Thône de 18 à 25 ans ;
- b) Le Chef de l'État-Major de l'Armée ;
- c) Le Chef de l'Etat-Major de la Marine.

La Commission avait supprimé trois catégories de personnalités proposées par le Gouvernement : le Président du Conseil supérieur technique, le Premier Président en exercice de la Cour de Cassation, le Président en exercice de la Cour des Comptes.

Le projet apportait des modifications surtout quant au Sénat.

Il augmentait par rapport au Décret-loi électoral de 1918, le nombre des sénateurs de droit, il instituait la catégorie des sénateurs cooptés. Le but était de faire du Sénat un vrai Corps pondérateur et homogène, qui devait tempérer aux désavantages de la représentation proportionnelle aux élections de la Chambre des Députés..

Après le Gouvernement du Général Avéresco, Take Jonesco essaye de former un cabinet avec les partisans qui lui restaient et qu'il n'avait pas perdu, malgré la collaboration avec le Parti du Peuple.

Le nouveau Cabinet qui ne dure exactement qu'un mois, tombe le 17 janvier 1922. On a donné un vote de blâme au Président du Conseil qui a essayé de constituer des majorités « takkistes » dans un Parlement dont la majorité appartenait au Parti du Peuple.

C'est le dernier reflet de la brillante carrière de Take Jonesco.

Le nouveau Cabinet est formé par Ion. J.C. Bratiano le même mois de janvier 1922. Bratiano obtient la dissolution des anciens Corps législatifs et procède à de nouvelles élections entre le 1^{er} et le 10 mars 1922.

Le Décret-loi de la convocation du Corps électoral (34)

(37) Le Moniteur officiel, 23 janvier 1922.

spécifiant que les prochaines élections seraient des élections pour la Constituante.

L'opposition du Parti paysan et du Parti national de Transylvanie demandait un gouvernement neutre pour présider aux élections.

Ces derniers temps, les libéraux voyant qu'à eux seuls, ils n'arriveraient pas à se former des cadres ou à obtenir des majorités dans les provinces récemment acquises, ont tenté d'une manière adroite de maintenir leur suprématie politique dans toutes les régions du pays. Ils ont agi par la captation, chose qui leur a réussi en partie.

Ils ont fusionné en Boukovine avec les Démocrates de l'Union sous la présidence de M. Nistor.

Ils ont brisé en Bessarabie le bloc paysan en deux, en fusionnant avec la fraction Inculëtz.

Ils tentèrent de faire la même chose en Transylvanie avec le parti national. Ils étaient sur le point de réussir, mais les deux partis ne se sont pas entendus sur le nombre des mandats ou des portefeuils ministériels.

Pour parer aux astuces du Parti libéral, le Parti paysan se hâte d'opérer la fusion en Bessarabie avec la deuxième fraction du bloc paysan de cette province conduite par Const. Stere et M. Pan Halippa. C'était un contre poids qu'ils entendaient opposer aux manœuvres du Parti libéral.

Pendant les élections, les libéraux obtiennent 60,3 % du nombre total des voix et 71, 8 % des mandats à la Chambre.

Le Parti paysan obtient 18,4 % du nombre total de voix et 10,8 % des mandats.

Le Parti du peuple obtient 7,60 % du nombre total des voix et 2 % des mandats.

Au Sénat ce sont presque les mêmes chiffres.

Cette fois-ci les abstentions ont été moindres (23,9 %). Il y a eu 2.908.015 électeurs inscrits et 2.210.870 votants.

L'époque qui va depuis 1922 jusqu'en 1926 marque une consolidation des grands partis, en dépit des petits groupements. D'autres partis disparaissent complètement. Ainsi les Conservateurs, les Démocrates de l'Union, les Démocrates, le Bloc paysan de Bessarabie, les Indépendants.

Les petits groupements qui se maintiennent sont : le parti de M. Jorga, la Ligue antisémite du professeur Couza, mouvement qui connaîtra plus tard un brillant essor, les socialistes et le Bloc des Ouvriers.

III. La morale du vote universel

Le suffrage universel en soi-même, c'est-à-dire au point de vue théorique, est nécessairement une preuve de progrès dans la vie publique des nations.

Mais il suppose, pour se réaliser pratiquement, une société parfaite, une société où tous les hommes auraient des facultés égales de jugement. Or, les lois mathématiques ne peuvent pas s'appliquer strictement au monde moral et politique. L'âme humaine relève de l'ordre moral qui échappe aux lois et à la raison. Le critérium de l'élection pour la constitution des élites sociales est la conséquence funeste des erreurs fatales de la soi-disant philosophie scientifique du XVIII^e siècle et de l'école qu'elle avait créée en Europe.

C'est le monde artificiel du rationalisme qui, reniant une certaine hiérarchie spirituelle et morale, allait, depuis Descartes, Locke et l'*Encyclopédie* jusqu'à nos jours, déclencher l'offensive de la matière sur l'esprit, des sens sur l'insaisissable.

Or, les foules et leurs majorités, qui peuvent être égales dans une conception abstraite, peuvent à peine comprendre et juger « quelques lois immédiatement nécessaires à leur vie ».

Comment pourraient-elles juger, d'une manière valable, sur les plus délicates questions de la vie de l'Etat, « sur les plus fines et imperceptibles normes de conduite humaine, normes qui dépassent la vie des foules ou leurs nécessités, qui ne s'appliquent pas directement à elles, mais à une entité supérieure : la nation ! » (38).

(38) Corneliu Z. Codreanu. Pentru Legionari, p. 388, T.I.

« Car à côté des lois faites par les hommes, il y a des normes, des lois naturelles de la vie et des normes des lois naturelles de la mort. Les lois de la vie et les lois de la mort. Une nation va à la vie ou à la mort, selon qu'elle respecte les unes ou les autres de ces lois » (39).

Les foules ne se conduisent pas par elles-mêmes, *mais par leurs élites sociales*. La Démocratie anglaise a pu résister en tant que démocratie parce qu'elle n'a pas renoncé aux élites sociales, recrutées par les élites précédentes sur la base d'une sélection sociale naturelle. Abandonnées à elles seules, comme dans les démocraties continentales, les foules ne pourront choisir leurs élites que « parmi les hommes sans scrupules et sans morale, parmi ceux qui payent mieux, c'est-à-dire parmi ceux qui ont un plus grand pouvoir de corruption : les charlatans, les démagogues, ceux qui ont réussi les premiers au concours de charlatanisme et de démagogie pendant la campagne électorale. Les quelques hommes honnêtes qui ont pu passer par cette épreuve seront les esclaves des premiers (40). Essayer de constituer une élite par le principe de l'élection cela serait comme si on avait la prétention de déterminer par le vote et les majorités, les poètes, les écrivains, les mécaniciens, les aviateurs ou les athlètes d'une nation » (41).

C'est pour cela qu'appliqué à des masses ne pouvant pas avoir intégralement une solide éducation civique, le suffrage universel à lui seul ne peut pas éviter de graves dangers pour l'ensemble de l'organisme national.

Ces dangers étaient signalés par Lahovary, déjà en 1917. Il avait été signalé par les conservateurs démocrates en 1913.

Lahovary disait : « Avec le suffrage universel, le nombre et l'influence des marchands de vins devenus agents électoraux seront découplés, une fois avec la consommation de l'alcool et le nombre des buvettes où le travailleur perd son temps et sa santé. »

(39) Corneliu Z. Codreanu, op. cit., p. 388, T.I.

(40) Corneliu Z. Codreanu, op. cit., p. 388, T.I.

(41) Corneliu Z. Codreanu, op. cit., p. 390.

Et plus loin : « La vérité est que le suffrage universel ne peut pas gouverner un pays que s'il a, à côté de lui, d'autres institutions puissantes et permanentes qui *gardent la tradition et la direction de la politique nationale*, tandis que souvent les Assemblées issues du vote universel sont dominées par des préoccupations électorales » (42).

Toute la question est là. Où sont les élites de la Nation ? Car le vote en soi-même n'est rien. En Grèce ou en Bulgarie, il signifie l'anarchie ou la dictature. En Angleterre, il signifie la démocratie.

Une preuve éclatante de ce que signifie le manque d'éducation politique des masses, c'est en Roumanie, la *dot électorale*. Elle fait son apparition à partir de 1920.

Le peuple, sans réaction surtout au début du suffrage universel, vote en masse le parti au pouvoir. Par inconscience ou par terreur, c'est égal. Il s'ensuit que des partis qui, dans l'opposition, avaient recueilli un nombre minime des votes, arrivés au pouvoir obtiennent des majorités impressionnantes.

Ainsi, en 1920, le Parti du Peuple qui est au pouvoir réunit 44,64 % du nombre total des voix dans les élections qui ont lieu dans la même année. Il ne réunit que 7,66 % du nombre total des voix, en 1922, lorsqu'il est dans l'opposition.

En 1922, le Parti libéral, appelé au pouvoir, réunit 53,87 % du nombre total des voix, tandis que lorsqu'il était dans l'opposition, en 1920, il n'avait eu que 6,77 % du nombre total des voix.

Ces chiffres sont concluants. On ajoute à cela, dans des proportions bien plus grandes, la même mentalité et les mêmes mœurs électoraux que pendant l'époque des collèges.

Après chaque élection, les mêmes protestations violentes de l'opposition contre les abus et contre les fraudes.

Il pouvait entrer bien des passions et bien des exagérations là-dedans, cette chose reste pourtant vraie. Elle appartient désormais à l'histoire :

(42) Lahovary. La Question des réformes, p. 35.

Les partis politiques de Roumanie, acharnés pour la prise du pouvoir, menés par des intérêts mesquins, ont transgressé les lois les plus élémentaires de l'honneur et de la dignité humaine. Ils ont rendu les premiers les réformes inapplicables, ils ont failli à la morale et ils ont divisé l'âme de la Nation entière. Pour leurs intérêts personnels, ils ont jeté les citoyens les uns contre les autres, en agitant de grandes idées et de beaux programmes. Avec une mauvaise foi cynique, ils se sont désintéressés de la misère des masses, et profitant de leur inexpérience, ils ont exploité ou ils ont laissé exploiter, comme des nouveaux privilégiés, les richesses morales et matérielles du pays entier.

Les élections sont sans précédent. L'opposition proteste mais appelée au pouvoir elle use des mêmes moyens.

En 1920, le Parti du Peuple étant au pouvoir laisse les Préfets et les Capitaines de Gendarmerie faire de la propagande en sa faveur.

Des automobiles militaires sont employées dans ce but (43).

Les candidats du gouvernement partagent dans le district de Tecuci, en 24 communes, des terres aux paysans. Les terres appartenaient à des propriétaires déjà expropriés. C'est un simulacre en vue d'obtenir le vote des paysans. Naturellement, le lendemain du scrutin, les paysans étaient chassés des terres qui ne leur appartenaient pas et auxquelles la loi ne pouvait pas toucher.

La violence et la terreur électorale règnent même dans la zone de vote.

L'administration refuse la carte d'électeur aux membres de l'opposition.

Les affiches du gouvernement sont exposées même dans la salle de vote.

Les officiers et les soldats portent les insignes du Parti du Peuple.

L'alcool est distribué gratuitement aux électeurs. Et quoiqu'on protestait énergiquement, le Docteur Lupu affir-

(43) J. Raducanu. Les élections du district de Tecuci. Bucarest, 1920, pp. 5 et 6.

maît dans le Parlement que des aéroplanès de l'armée avaient survolé la ville de Buzau lançant des manifestes pour le Général Averesco.

Les maires des villages sont destitués en vue des élections.

Les agents de l'opposition sont séquestrés ou arrêtés sous de différents prétextes. On a même dit aux paysans que Sa Majesté le Roi était parti dans une tournée de propagande électorale en faveur des candidats du Gouvernement Averesco.

Lors des élections de 1922, le Parti libéral appelé au pouvoir avait usé des mêmes moyens.

Les libéraux étaient peu nombreux et dans les nouvelles provinces ils s'attendaient à une résistance acharnée, car ils ne disposaient pas de cadres, malgré certaines fusions à dessein.

En Transylvanie, où ils étaient inexistants presque, ils ont usé de l'art. 46 de la loi électorale respective, et empêchant les contre-candidatures, ils ont proclamé élus leurs candidats, sans avoir recouru aux élections.

Dans l'Ancien Royaume, c'est la terreur.

Les districts de Arges, Muscel, Olt, Dambowitza, Falcu, la subissent spécialement. Ces districts étaient considérés comme des bastions politiques du parti paysan. Le district d'Arges gardait encore fraîche la mémoire de Dobrescu-Arges qui, élu au troisième collège, avait bravé autrefois le Parlement entier au nom de la classe paysanne.

Tous les partis d'ailleurs s'abandonnent à la plus ordinaire démagogie.

Ils vont jusqu'à promettre l'annulation des impôts. Ils disent payer de leur propre argent les dépenses de l'Etat.

Venait ensuite le long cortège de violences et de menaces.

Les paysans sont envoyés sous escorte (44). Les gendarmes sont toujours les agents électoraux du gouvernement.

Les leaders du Parti paysan reçoivent l'ordre de mobilisation.

(44) Le livre noir : Les élections du district des Arges, 1922, p.98.

Les cartes d'électeurs sont refusées.

Le vote est empêché ou se fait par substitution à l'aide de certificats d'électeur non distribués.

On lance des fausses nouvelles sur l'abdication de l'opposition, des fausses nouvelles sur les élections. Le secret du vote si savamment prévu dans les lois électorales n'existe presque plus.

Dès agents électoraux regardent à travers les planches de cabines.

L'encre est huileuse et on la voit sur la première page du bulletin.

On procède à nouveau à la mise en possession des terres auxquelles on ne peut pas toucher. On empêche l'opposition de voter par des cordons sanitaires sous le fallacieux prétexte qu'il y a des épidémies. On frappe les candidats. On arrête les électeurs. Et on les libère, s'ils renient leurs convictions.

L'opposition reproduit des fac-similés sur le concours de la gendarmerie donné au gouvernement (45).

Les paysans votaient par la force dans le district de Tutova.

Les agents électoraux entraient avec eux dans la cabine et appuyaient sur leur main. On distribuait un chef de groupe pour neuf électeurs.

Les morts votaient pour les vivants.

La circulation dans les districts était arrêtée.

Les paysans sont amenés au vote en colonnes, avec musique en tête.

A Tutova, dans la section de vote Coroesti, la cavalerie a chargé les électeurs.

Des milliers d'hommes sont battus.

Des villages entiers sont chassés du vote.

Dans la section de Puesti, un prêtre, avec une craie à la main, dessinait le signe de la croix sur le dos de l'électeur de l'opposition qui était ensuite roué de coups. Le prêtre prétendait bénir les électeurs.

Voilà ce qu'était le suffrage universel.

(45) Ibid. Le livre noir, p. 13. Les élections de Tutova.

Les partis politiques eux-mêmes l'avouent.

Ainsi, le Parti du Peuple dans certaines instructions envoyées aux comités de district, pour la constitution des légions électorales, dit :

« Pour obtenir une consultation honnête, il est nécessaire que ceux qui sont appelés à organiser et à présider aux élections, soient eux-mêmes assez préparés moralement pour respecter les droits garantis par les lois.

L'ironie a voulu que ceux qui, par leur culture, devaient faire une pareille preuve, eussent transformé un acte solennel et élevé dans une triste et humiliante comédie (46). »

On accusait les réformateurs d'avoir préparé la violation de la volonté populaire sous le prétexte d'une rationnelle organisation du régime représentatif.

On reconnaissait que des gouvernements sans scrupules pouvaient obtenir lors des élections les résultats qu'ils auraient voulu.

D'autre part, on reconnaissait que le corps électoral manquait de ressorts nécessaires pour assurer la sincérité du régime représentatif par la défense du droit de vote.

A lire toutes ces instructions qui reconnaissent la misère de notre vie politique, on pouvait penser que le Parti du peuple était le parti du salut.

Les élections de 1926 faites par un gouvernement Averesco et entrées presque dans la légende ne nous permettront plus de rêver.

On proposait après 1922 la formation de bataillons d'assaut du Parti du Peuple. Ils seraient commandés par des anciens combattants.

La violence offensive était naturellement interdite. Mais à la violence on recommandait la violence. Qui peut savoir où commençaient les violences ?

Et voilà un aveu plus éclatant.

Parlant sur la conception conservatrice et le progrès, M. le professeur Radulesco-Motru, à l'heure actuelle mem-

1(46) Instructions provisoires pour la Const. des légions électorales, p. 5.

bre marquant du parti de gauche national paysan, déclarait en 1922 dans une conférence tenue sous les auspices de l'Institut Social Roumain :

« Eh bien oui, voilà la vérité !

« La Démocratie est une firme *qui ne garantit que les intentions et pas la réalité. Souvent même pas les intentions.*

« Sous la démocratie se cache presque dans tous les endroits la plus rétrograde oligarchie. C'est un naïf celui qui suit la firme. L'Europe d'après-guerre veut être consciente. Le réveil commence avec la révision de ces conceptions mystiques sur le progrès et la démocratie.

« Certains l'appellent la vague de la réaction. Ce n'est pas la vague de la réaction, c'est le réveil des peuples européens. »

Eh bien, oui ! M. Radulescu-Motru a bien vogué depuis sous les étoiles humides, et en dépit de l'âge, il fait preuve maintenant sous les firmes de la démocratie d'une insolente jeunesse.

CHAPITRE V

LA CONSTITUTION DE 1923

Paragraphe I. — *Les projets.*

Après les élections de 1922, le Parlement élu devait donner à la Roumanie sa Constitution moderne. L'ancien cadre était déjà trop étroit. Il avait été tronqué d'ailleurs, par les modifications des décrets-lois. On sentait ensuite le besoin d'introduire dans la Constitution les nouveaux engagements pris par les Traités de paix et les Conventions internationales.

Il fallait maintenant à la Grande Roumanie une œuvre d'unification qui soit considérée comme l'expression des besoins et des efforts de toutes les provinces. L'idée d'une nouvelle Constitution gagna le public, l'opinion publique et les milieux politiques.

Les discussions se poursuivent dans la presse et dans les conférences publiques. Une foule de projets apparaît.

Mais si tout le monde s'entendait sur la nécessité d'une nouvelle Constitution, les grandes divergences commençaient dès le moment où il s'agissait de la procédure constitutionnelle.

C'est un point qui aboutit à *un scandale politique*. L'opposition s'est retirée du Parlement et déclara qu'elle ne reconnaissait pas une Constitution illégale.

En effet, le gouvernement libéral de Jon. J. C. Brătianu annonce le 21 janvier, dans la convocation du Corps

électoral, que les nouvelles Assemblées seront constituantes.

On accusait le gouvernement de recourir à une procédure exceptionnelle. Car, pour que les Assemblées soient déclarées constituantes, il aurait fallu suivre les dispositions de l'art. 128 (trois lectures répétées du projet de révision et trois prises en considération avant la dissolution du Parlement). Or, il n'y a rien eu de tout cela.

On répondait de l'autre côté que les mesures exceptionnelles se justifient par les événements exceptionnels par lesquels le pays avait passé !

Il ne s'agissait plus ensuite d'une simple révision, mais d'une nouvelle Constitution qui devait tenir compte des territoires récemment acquis. L'art. 128 serait donc superflu.

* * *

Examinons maintenant quelques projets sur la nouvelle Constitution.

A. Le projet libéral.

Il date du mois de mars 1921. On voit bien, qu'on pensait depuis un certain temps déjà, à une Constitution moderne.

Il est l'œuvre du cercle d'études du Parti.

Il est jugé par M. Berariu, comme incomplet pour certaines normes, et pas assez novateur pour certaines autres. Le projet accentue l'importance du principe social par rapport à l'époque actuelle.

Il inscrit quelques dispositions nouvelles qui seront étudiées lors de l'examen du texte de la Constitution de 1923, car à part quelques légères modifications, il est devenu définitif par la Constitution.

B. L'avant-projet Romulus Boila.

Le Professeur de Droit Public, de l'Université de Cluj, publie en 1921 un avant-projet personnel.

Justifiant de la nouvelle Constitution, M. Romulus Boila montrait que pour les nouvelles provinces, il y avait

une différence entre l'acceptation de la Souveraineté de l'Etat Roumain et l'acceptation de son ancienne Constitution.

« On n'a pas abandonné le droit à une nouvelle et unitaire organisation de l'Etat Roumain, du fait que par des considérations de suprêmes nécessités et de patriotisme, on s'est soumis aux dispositions de l'ancienne Constitution. » (1).

Tel est le sens de l'autonomie provisoire, que l'Assemblée de Alba-Julia s'est accordée jusqu'à la réunion d'une Constituante, élue à base de suffrage universel.

Tel est aussi le sens de la résolution du « Sfatul Tarif » de Bessarabie, qui a demandé la réunion d'une Constituante.

L'avant-projet s'inspire de l'ancienne Constitution, des lois existantes, des Traités de paix et des traditions du peuple. Il n'est pas influencé par les Constitutions modernes étrangères.

Le vote est universel pour tous les Roumains âgés de 21 ans, sans différence de sexe. Il est égal, secret avec représentation proportionnelle (art. 86). Il n'est pas pourtant obligatoire car, dit-on, le vote des citoyens contraints manque de fond moral. Le vote se fait par commune.

L'avant-projet contient donc des nouvelles dispositions. Elles ne sont pas passées dans la Constitution. Les circonscriptions électorales ont 250.000 habitants.

Cinquante mille habitants désignent un député (article 87).

Les femmes ne sont pas seulement électrices, mais éligibles.

Le Sénat.

Chaque circonscription envoie deux sénateurs.

Les électeurs au Sénat doivent avoir 40 ans. Le Sénat est élu à la majorité relative.

(1) L'Avant-Projet de Romulus Boila, p. 35-36. Alexiano, op.cit., p. 953, I.

Chaque Université envoie un sénateur (art. 90).

Les sénateurs de droit étaient :

1° L'Héritier du Trône à partir de 18 ans.

2° Le Clergé supérieur de l'Eglise Nationale.

3° Les chefs de l'Eglise Lutérane, de l'Eglise catholique, de l'Eglise réformée.

4° Les représentants des confessions mahométane et israélite.

L'avant-projet crée en outre une juridiction spéciale pour la contestation de l'attribution des mandats.

Il y avait trois systèmes pour la vérification des mandats.

1° Par les Assemblées.

2° Par un organe pris en dehors des Assemblées.

3° Par un organe mixte (magistrats et membres du Parlement).

L'avant-projet proposait *que les mandats incontestés* soient vérifiés par les Assemblées.

Si les mandats sont contestés, la vérification se ferait par un organe de justice électorale de 16 membres. Une moitié serait prise parmi les membres de la Cour de Cassation et l'autre moitié serait élue parmi les Conseillers du tribunal administratif.

L'inscription dans les listes *garantie par des dispositions constitutionnelles* se ferait d'office pour chaque section de vote par une Commission de cinq hommes. Les contestations sont jugées en dernière instance par le juge de paix.

Les certificats d'électeur n'ont plus une autre importance (à la suite de l'abandon de l'obligation du vote) qu'à justifier de l'identité des électeurs. On admettait pourtant d'autres preuves.

Les élections sont présidées par les juges.

C. *Le projet Berariu.*

Le projet du Professeur de la faculté de Droit de Cernuti date de 1922. Il s'inspire de la Constitution de 1866, du projet libéral, du projet Boila. Les nouvelles Constituantes selon ce projet ne doivent pas suivre la procédure de l'article 128. Il ne faut pas être lâche et tranquille. Il faut procéder avec du courage. Il faut que le Parlement élu se déclare Constituant, car les Parlements antérieurs ont été aussi Constituants.

Il fallait choisir : continuer à l'infini avec un régime de semi-légalité ou installer par un effort héroïque un nouveau régime de légalité.

En 1923, une chose était claire : l'ancienne Constitution ne satisfaisait plus tous les territoires.

Fallait-il pour cela une modification partielle ou une nouvelle Constitution ? Le projet Berariu inclinait pour la seconde solution, car l'art. 128 n'est pas contre la révision intégrale. Il n'était pas besoin pour cela d'un plébiscite ou d'une Assemblée unique. Cette thèse avait été soutenue, mais on considérait qu'elle avait plutôt une valeur politique que constitutionnelle.

La Nation a toujours élu deux Chambres constituantes.

L'application de l'art. 128 est-elle absolument nécessaire ?

Oui ! disaient l'ancien Bâtonnier du barreau de Ilfov (2), Michel Antonesco, et N. C. Schina, ancien Président de la Cour d'Appel de Bucarest (3).

Tel n'était pas cependant l'avis de MM. Em. Antonesco et Const. Berariu. Car il fallait se demander alors si les Parlements constitués après la guerre étaient légaux ou non ? Au point de vue strictement juridique, non.

Car les décrets-lois qui ont suivi la Constitution de 1917, n'étaient pas à juridiquement parler constitutionnels. La procédure de l'art. 128 des Constitutions rigides n'avait pas

(2) Universul, 26 novembre 1919, n° 11.

(3) Le Caractère du nouveau Parlement. Bucarest 1919 : La Nouvelle Constit. de Roumanie, Const. Berariu, p. 9.

été respectée alors. En droit pur, ils étaient nuls et non avenus.

A leur tour, les Parlements élus d'après ces décrets-lois n'étaient pas légaux. Car les juifs et tous les étrangers devenus citoyens roumains par les Décrets-lois ont voté aussi malgré que la Constitution n'avait pas prévu leur naturalisation. Les représentants de Transylvanie et de Boukovine, envoyés au Parlement sur la base des décrets-lois des provinces respectives, n'avaient pas non plus de droit à leur mandat, car ils ont été élus par le système majoritaire et non par la représentation proportionnelle, ainsi que la Constitution de 1917 l'avait prévu. Pourtant aucune voix dans le Parlement, la presse et l'opinion publique ne s'est élevée pour contester leur droit.

Et la Cour de Cassation et de Justice avait admis la Constitutionnalité des décrets-lois.

Pourquoi ?

Mais parce que les conditions de la vie de l'Etat étaient toutes autres et parce que certaines circonstances imprévues et déterminantes ont rendu inapplicables les anciennes conditions. « La Constitution doit céder lorsqu'elle empêche la réalisation des nécessités extraordinaires de l'Etat (4). »

On fait appel à la notion de « Staatsnotrecht » et à la clause de « *rebus sic stantibus* ».

Que contient-il, ce projet ?

Les art. 14-30 parlent des libertés publiques à juste raison maintenant. Car il n'y a plus, comme en 1886, une contradiction entre leur proclamation et l'esprit de la Constitution.

Quant aux prérogatives du Roi envers le Parlement, à part quelques restrictions, elles sont classiques.

Le Roi a le droit de dissoudre le Parlement, mais avec l'avis du Conseil des Ministres (art. 57 al. 6).

Le Roi convoque les Assemblées ordinaires et extraordinaires (art. 57). Les dernières sur avis du Conseil des Ministres (art. 57, 2^e alinéa). Il ouvre les sessions par un message. Il communique avec les Assemblées par la voie

(4) Beráriu, op. cit., p. 10.

d'un message, même au cours d'une session (art. 57, 3^e alinéa). Il peut ajourner la session parlementaire pour deux mois, mais seulement avec l'avis du Conseil des Ministres. Il clôt les sessions ordinaires.

L'initiative des lois est mixte, elle lui appartient aussi. Il a la sanction et il peut la refuser.

Mais il ne peut plus la refuser si la loi est votée de nouveau, en présence des $\frac{3}{4}$ des membres des Assemblées et avec les $\frac{2}{3}$ du nombre total des voix (art. 58, 2^e alinéa).

Le Roi promulgue les lois.

Le Parlement. Le mandat est de quatre ans. Les députés sont rééligibles. Leur mandat est représentatif.

La validation des mandats est provisoirement prononcée par la Cour de Cassation et de Justice en sections unies (art. 83, 2^e alinéa) jusqu'à la création d'une Cour Administrative. Une loi spéciale déterminera la procédure de la validation (art. 83, 3^e alinéa). Une élection peut être contestée d'office par le Ministre de l'Intérieur, par le Ministère public, ou par cent électeurs au moins appartenant à la circonscription électorale respective.

La contestation doit être présentée à la Cour, une semaine avant l'ouverture de la session parlementaire.

L'incompatibilité, l'incapacité, l'indignité, les fausses élections entraînent l'invalidation.

La Chambre avait la structure connue : vote universel avec la R.P. La proportion des députés à choisir par rapport à l'ensemble de la population diffère du décret-loi de 1918. Elle est d'un député pour 50.000 habitants et pour la fraction supérieure à 25.000

Le Sénat se composait de membres élus et de membres de droit.

Les membres de droit sont :

- 1^o L'héritier du Trône ;
- 2^o Le Clergé supérieur de l'Eglise nationale ;
- 3^o Les chefs des autres confessions religieuses ;
- 4^o Le chef de l'Etat-Major de l'Armée ;
- 5^o Deux généraux de Corps d'Armée, actifs. Les plus anciens en grade (art. 92).

Les membres élus sont désignés :

a) Par le collège général de tous les Roumains âgés de 40 ans, dans la proportion d'un sénateur pour 140.000 habitants et à la fraction supérieure à 70.000 (art. 93, 1^{er} alinéa). Le scrutin est à majorité relative ;

b) Par les collèges spéciaux, des conseils de districts, des collèges des organisations professionnelles et des collèges des Universités.

On ne demande pas l'âge de 40 ans pour l'électeur dans les collèges spéciaux. La majorité est toujours relative, sauf pour les sénateurs des Universités où la majorité est absolue au premier tour de scrutin.

Chaque collège spécial envoie un sénateur.

D. — *Le projet du parti paysan.*

C'est le projet le plus intéressant. Il connut la grande contribution de Const. Stère.

Le projet défend la thèse d'une seule Assemblée Constituante, unique expression de la volonté de la Nation.

Les droits sacrés et inaliénables de la Nation sont proclamés par Vattel (5), comme par l'art. 3 de la Déclaration des Droits.

« La souveraineté et la Nation se confondent », dit Rousseau. Lloyd Georges, dans ses déclarations, et Wilson, dans ses messages, partagent la même opinion.

Et la Constitution anglaise donne sur la Nation la définition suivante (6) :

« Une Nation, c'est un peuple qui est capable d'exercer le self-gouvernement et a la conscience que cette action lui crée. »

La Nation souveraine suppose que : 1° le Gouvernement reçoit tous ses pouvoirs légitimes du consentement

(5) C. Stère. *Projet du Parti Paysan*, p. 4 : Vattel. *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*. Tome I. Préliminaires, § 15 et Ch. III § 31.

(6) J. Tehernoff. *Les Nations et la Société des Nations* ; Stère, *op. cit.*, p. 6.

du peuple ; 2° le peuple doit être le maître de ses destinées par le suffrage universel et des Chambres représentatives ; 3° le peuple a le pouvoir de contester l'action diplomatique et de disposer de la paix et de la guerre ; 4° le respect des libertés publiques.

La conclusion s'impose : La Nation est une personne morale nécessaire (7). *Elle trouve son expression dans l'Assemblée unique.* On citait en ce sens la Constitution de 1866 qui fut l'œuvre d'une seule Assemblée Constituante. C'est le cas aussi de la Pologne, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie. Dans un autre ordre d'idées, *la nouvelle Constitution doit être une Constitution-pacte*, c'est-à-dire l'œuvre de la nation en collaboration avec le roi, car le préambule du projet finit par dire que cette Constitution est faite d'accord avec le roi Ferdinand I^{er} (8).

L'art. 36 proclamait : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. »

Le vote est universel, obligatoire, secret, direct et égal avec la R.P.

La circonscription électorale compte 150.000 habitants. Si ce nombre n'est pas réuni dans un district, on en réunira plusieurs jusqu'au chiffre au moins de 200.000 habitants.

Les élections ont lieu à scrutin de liste dans la proportion d'un candidat pour 50.000 électeurs.

En vue d'assurer au pays une représentation proportionnelle meilleure, le projet *a adopté le système dénommé automatique, mais qui n'est qu'une variante du système du nombre uniforme de la loi électorale allemande de 1920.*

Selon l'article 42 du projet, chaque parti a droit à autant de mandats dans une circonscription que le nombre de 15.000 voix (nombre électoral uniforme) est réuni par la liste du district respectif.

a) Les restes sont totalisés dans une liste pour chaque parti, dans les provinces respectives ;

b) Les partis n'ont un mandat sur les listes de la pro-

(7) Stere, op. cit., p. 3.

(8) Le Projet du Parti Paysan, p. 23. Alexiano, op. cit. p. 158.

vince que s'ils obtiennent au moins un mandat dans la circonscription ;

c) Le nombre total de mandats attribués à la liste de la province ne peut pas dépasser le nombre de mandats obtenus dans les circonscriptions par le parti respectif.

Maintenant, pour former la liste provinciale d'un parti, on comparait les résultats des listes des différentes circonscriptions.

L'ordre de préférence entre les listes d'un même parti était déterminé par le nombre de voix respectives réunies par elles.

A l'intérieur de chaque liste, l'ordre des préférences est déterminé par l'ordre des candidatures établi par le parti respectif. En cas de décès ou de démission d'un député de la liste, le siège vacant et attribué au candidat suivant de la même liste.

Pourtant on procédait à de nouvelles élections si le siège devenait vacant deux ans après les élections générales.

En Allemagne, où la loi électorale de 1920 avait établi la représentation proportionnelle avec le nombre unique, 60.000 voix donnaient droit à un mandat. On obtenait donc autant de mandats que la liste réunissait le nombre de 60.000 voix. On procédait à la répartition des restes d'après les listes d'unions de circonscriptions. S'il y avait encore des voix disponibles, on centralisait les restes de toutes les unions des circonscriptions *sur une liste centrale pour chaque parti, établie pour le pays entier*. Les partis avaient ainsi la possibilité d'accorder des mandats aux candidats non réusis jusqu'alors.

Cette dernière liste centrale, pour le pays entier, n'avait pas été prévue par le projet paysan.

Incompatibilités. Le projet prévoyait des incompatibilités absolues et relatives. Il y avait incompatibilité absolue pour les députés nommés ou délégués par le gouvernement dans une fonction salariée, sauf les ministres ou les sous-secretsaires d'Etat. Il y avait donc des incompatibilités moins rigoureuses que dans les autres projets, car l'art. 45 ne pré-

voyait qu'une incompatibilité relative pour les fonctionnaires administratifs.

Et encore elle prenait fin, si un an s'était écoulé depuis leur démission ou depuis leur transfert de la circonscription où ils posaient leur candidature.

L'art. 48 du projet organisait la *procédure de la validation des mandats*. Plusieurs commissions composées de trois membres tirés au sort parmi les conseillers de la Cour de Cassation en sections unies décideront sur la validité des mandats incontestés des districts et des provinces.

Les mandats contestés seront jugés par la Cour de Cassation en sections unies. La procédure de la validation ressemble par certains côtés au projet de M. Romulus Boila.

Le mandat dure quatre ans. Après l'expiration de ce terme il y a élections générales dans les 30 jours. La session parlementaire dure quatre mois.

La première session sera convoquée un mois après les élections. La session ordinaire s'ouvre automatiquement le 1^{er} novembre.

Le projet organise ensuite une chose qui est tout à fait nouvelle, le *plébiscite législatif*. Il est facultatif. Il peut avoir lieu par l'initiative du Roi, par l'initiative de la Chambre avant la sanction d'une loi et dans le mois suivant le vote qui l'avait fait passer, ou par l'initiative populaire.

1) Pour l'initiative du Roi, nous n'avons rien à ajouter. L'art. 71 du projet le prévoit.

2) L'initiative du plébiscite par la Chambre peut être prise par 30 députés et votée ensuite par la Chambre.

Si la Chambre rejette la proposition qui a pourtant réuni un tiers des voix exprimées, le projet reste en suspension trois mois. Le plébiscite a lieu dans ce terme si 100.000 électeurs au moins soutiennent le plébiscite. Pourtant, le Roi a la faculté de décréter le plébiscite même s'il n'y a pas une déclaration de la part des citoyens.

Trois hypothèses sont en présence :

a) La déclaration ne se produit pas en trois mois, ni

de la part du peuple, ni de la part du Roi. Alors si la loi est sanctionnée, elle est valable après sa promulgation :

b) Si le plébiscite a lieu et il confirme la loi, alors par la sanction et la promulgation, elle est valable aussi ;

c) Si le plébiscite rejette la loi, elle est considérée comme nulle et non avenue.

III. — *L'initiative populaire.* Elle peut être prise par 200.000 électeurs et peut contenir ou le projet d'une loi électorale en détail ou la formulation de principes généraux (art. 73). Donc référendum formulé ou non formulé.

Cette initiative doit être signée personnellement par chaque électeur ou dans un registre de la commune, ou sur des pétitions séparées jointes au registre de la commune.

Les adhésions des analphabètes sont attestées par les autorités communales respectives. Les signataires de l'initiative doivent adjoindre les cartes d'électeurs distribuées par avance.

Deux mois après, on clôt les registres et on constate l'accomplissement de toutes les formalités dans un procès-verbal.

Les procès-verbaux et les registres des communes sont données au président de la Chambre et contrôlés par une Commission spéciale.

Maintenant :

1) Si l'initiative populaire a pour *objet un projet de loi préparé d'avance*, la Chambre doit se prononcer en trois mois depuis la réception de la déclaration d'initiative (article 74). On a la possibilité de proroger pour deux mois. Si elle ne se prononce ni après ce terme, on considère que la Chambre a refusé le projet et on passe au plébiscite. *Le peuple souverain prime la Chambre.*

a) Si le projet d'initiative populaire est voté sans amendement et sanctionné par le Roi, il devient loi :

b) L'assemblée avec l'avis du roi peut former un contre-projet qu'elle peut soumettre au plébiscite une fois avec le premier projet ;

c) Si la Chambre se prononce dans les trois mois, mais rejette le projet tout simplement, on passe au plébiscite. La même chose arrive si le Roi rejette le contre-projet de la Chambre.

2) Si l'initiative populaire a *pour objet de formuler seulement des principes généraux*, la Chambre *peut admettre ou rejeter* la proposition et alors le peuple a la faculté de présenter en trois mois un projet détaillé et élaboré d'avance.

En cas de plébiscite, un décret royal convoque le Corps électoral, qui se réunit en deux mois. Le vote est universel, conformément à la loi électorale et à une loi spéciale pour les plébiscites.

On envoie ensuite les résultats des circonscriptions au Bureau Plébiscitaire central composé du Premier Président de la Cour de Cassation et des Présidents de section.

Le projet du parti paysan soutenait le référendum parce qu'il établît une concordance entre le peuple et la Chambre.

Ensuite, et c'est l'argument principal, il joue un rôle modérateur. On citait l'exemple de l'Amérique et de la Suisse.

Il est, dans l'espoir des rédacteurs du projet, une condition de stabilité, d'éducation des masses et de force morale.

On citait en ce sens un discours du 31 octobre 1894 du conservateur Lord Salisbury qui s'était prononcé pour le référendum (9). Parlant du caractère conservateur des plébiscites de l'U.S.A., l'Américain E. Maffet disait qu'ils constituent « le caractère de la législation par le peuple ».

Et le même aveu était fait, pour la Suisse, par le commentateur américain M. Desmarest Lloyd, qui apportait les témoignages des hommes d'Etat, des dignitaires et des hommes de science de la Confédération helvétique (10).

On prenait en droit comparé l'exemple des Constitu-

(9) Projet du Parti Paysan, p. 67.

(10) Projet du Parti Paysan, p. 68 ; Desmarest Lloyd, *The Swiss Democracy*, p. 218 et suivantes.

tions impériales de la France, et de la Constitution du 21 mai 1870 (référendum constitutionnel). Ce projet aurait pu ajouter la Constitution Montagnarde de 1793 (référendum législatif). Il rappelait en tout cas la proposition du gouvernement belge catholique et conservateur de 1892, en vue de l'introduction dans la constitution d'une sorte de référendum semblable à celui organisé par le projet.

Cette proposition, faite sur l'initiative de la Couronne, avait échoué à cause de l'opposition libérale. Si on ajoute à cela l'exemple de toutes les Constitutions modernes d'après-guerre : l'Allemagne, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, l'Irlande, la Grèce, la Lithuanie, l'Esthonie, la Lettonie, la Prusse, on n'a qu'à se laisser convaincre. Eh bien, non ! La théorie est très belle, mais elle suppose des citoyens éclairés, et encore ! En Roumanie, on a vu ce que le suffrage universel avait déchaîné. On voulait maintenant faire juger sur des questions de l'Etat des milliers d'hommes qui ne savaient même pas lire ou écrire, qui n'avaient même pas gagné de la part de la classe dominante le droit au respect et à l'honneur, qui étaient trompés et trahis, qui étaient menés au vote comme du bétail en souverains éphémères d'un seul jour. Le référendum en Roumanie, dans l'état actuel de l'éducation des masses, n'était qu'un sujet d'agitations stériles. Car la masse était l'esclave des gouvernements. Si, au moins, l'intention de faire juger et de faire participer le peuple continuellement à la vie de l'Etat était sincère !

Nous ne le pensons pas. Ce référendum, avec ses discussions interminables, avec ses deux mois, ses trois mois, ses cinq mois et ses complications, était en réalité un admirable instrument de manœuvre aux mains de l'opposition. Il suffisait de la proposition de 30 députés pour que n'importe quel gouvernement soit empêché d'agir, de faire voter des lois nécessaires et urgentes, mais gênantes pour l'opposition. Même pas gênantes, puisqu'on faisait de l'opposition à tout prix.

Les aveux de tous les conservateurs de l'Europe pouvaient être justes pour les pays respectifs. Pour la Roumanie, ils ne constituaient qu'un nouveau cheval de Troie. Heureusement, les portes de la Cité restèrent bien fermées.

A côté de la Chambre, le projet du parti paysan organisait un Conseil Economique Supérieur.

Toutes les catégories économiques et les groupes professionnels y étaient représentés (art. 77) : les organisations ouvrières, nationales, paysannes et même les Universités.

Chaque catégorie économique choisissait des délégués par district, pour le collège électoral de la province.

Les collèges de province désignaient les membres du Conseil économique supérieur.

L'agriculture envoyait 56 membres, dont 14 étaient grands propriétaires et 42 étaient paysans.

La grande industrie et les transports envoyaient 28 membres, dont 14 étaient patrons et les 14 autres ouvriers.

Le commerce, les banques, les sociétés d'assurances envoyaient 24 membres, dont 12 étaient patrons et 12 étaient préposés.

La petite industrie et les artisans envoyaient 24 membres, dont 12 étaient patrons et les 12 autres ouvriers.

Les professions libérales et les fonctionnaires publics envoyaient 20 membres.

Le mandat durait deux ans. Le Conseil choisit son bureau au début de la session. Il se divise en sections d'après les catégories économiques. A côté du Conseil fonctionne un comité de législation (art. 81). Il prend part aux travaux du Conseil ou des sections. Il est nommé par le Roi, pour 10 ans sur une liste double. De deux ans en deux ans, le comité est renouvelé par séries de cinq membres, par tirage au sort.

Il est composé de 25 membres, pris parmi les juriconsultes, les hommes de sciences, les hommes de compétence notoire dans la législation économique, sociale et administrative.

Le Conseil Economique Supérieur peut avoir l'initiative des lois économiques et sociales (art. 82). En cas de désaccord avec le Gouvernement, ce dernier doit faire connaître dans un mois, à la Chambre, le projet du Conseil.

Le Conseil, à côté du comité de législation, fait fonction de Conseil législatif et donne son avis, qui, d'ailleurs,

n'est pas conforme sur tous les projets de lois, sauf le budget.

La session ordinaire du Conseil Economique Supérieur s'ouvre le 1^{er} octobre et dure jusqu'à la clôture de la session de la Chambre.

Il peut fonctionner en session extraordinaire toutes les fois que besoin en est. Le fonctionnement de ce Conseil Economique sera réglementé par une loi spéciale. Avouons que l'idée de ce Conseil Economique n'est pas mauvaise. Il aurait pu être un instrument utile, il aurait constitué une ébauche du Corporatisme moderne.

* * *

Après le projet, dans une conférence qu'il avait faite à l'Institut Social Roumain (11), Vintila Bratiano, leader libéral et frère de Jon. J.-C. Bratiano, avait montré que le référendum agite continuellement les masses et diminue l'autorité du Parlement.

La consultation des masses dans les élections populaires suffit. Les choses en sont restées là, malgré certaines professions de foi du leader socialiste G. Grigorovici (12) et de M. Madgearu (13), qui *parlèrent* sur la grande valeur éducative ou de psychologie politique du référendum, sur *le frein à mettre aux tendances anarchiques des majorités parlementaires qui tyrannisent les minorités dans les Assemblées*. Voilà bien la cause impulsive et déterminante.

Le Roi a les prérogatives connues.

Il sanctionne il promulgue, il ouvre et clôt les sessions parlementaires. Il dissout l'Assemblée, mais une seule fois pour le même motif (art. 101). Il proroge la Chambre, mais pour un mois seulement.

Il décrète le plébiscite, il convoque le corps électoral.

On le voit, le projet du Parti Paysan contient d'im-

(11) Les nécessités de l'Etat Moderne et la Constitution de la Roumanie, p. 32.

(12) Inst. Soc. Roumain. La Constit. soviétique et la Constit. démocratique, p. 64. Grigorovici.

(13) Virgile Madgearu. La Réforme du Parlement, pp. 119 et 120.

portantes dispositions nouvelles et malgré tout il reste intéressant, quoiqu'il pèche parfois par trop de théories. Il n'allait pas pourtant s'imposer, lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution de 1923.

Paragraphe II. — *La lutte parlementaire
et la Constitution de 1923.*

La prise en considération définitive de la nouvelle Constitution se passe au milieu de séances orageuses.

L'opposition est très violente et donne les signes d'un grand énervement. Ses délégués montent à la tribune et donnent lecture de déclarations de protestation. Les orateurs de la majorité parlementaire sont reçus avec des coups de sifflet. Leurs discours, et ce fut le cas de Jonas Gradisteano, sont empêchés par des hurlements. Les paroles ne s'entendent plus. Pour mieux les couvrir, l'opposition chante dans l'enceinte. On accuse d'une manière véhémente le gouvernement d'avoir agi par fraude et par violence et on nie au Parlement la capacité de légiférer. L'effort de l'opposition coalisée tend d'empêcher le Parlement par tous les moyens de voter la Constitution.

Jours après jours, des députés sont éliminés et passés par la Commission de discipline. Ce ne sont plus des séances, c'est du vacarme. Le scandale commença dès le 9 mars.

C'est alors qu'au nom de l'opposition alliée, M. Juliu Maniu lit à la tribune de la Chambre une déclaration qui niait la qualité de Constituant au Parlement élu en 1922. L'art. 128 n'avait pas été respecté, s'il s'agit d'une révision. S'il s'agit d'une nouvelle Constitution, il n'y a qu'une Assemblée libre qui puisse la voter. Or, le Parlement actuel fut élu, en dehors de toutes garanties de liberté et de sincérité. Il est le résultat d'un coup d'Etat d'un Gouvernement arrivé au pouvoir contre toute règle de justice.

M. Juliu Maniu accuse le Gouvernement d'avoir transgressé les obligations morales de la Couronne envers les nouvelles provinces.

« On avait oublié, disait-il, les déclarations d'union

de Alba-Julia, de Cernauti, de Chisiniu, qui spécifiaient d'une manière précise les principes selon lesquels la Constituante doit être réunie.

L'opposition ne reconnaît ni le Parlement, ni la Constitution. Elle déclare s'abstenir d'une discussion, « destinée à masquer la domination despotique d'un parti » (14).

La tribune est occupée ensuite par M. Michel Popovici, qui fait une déclaration dans le même sens au nom de la Transylvanie.

La déclaration apportait de graves accusations contre le gouvernement :

1) On avait par de simples ordres ministériels modifié la loi électorale de Transylvanie, loi sanctionnée par le Roi Ferdinand le 30 août 1919 ;

2) Le Gouvernement avait imposé en Transylvanie des candidats que les convictions politiques de la province refusaient ;

3) On avait empêché de voter un tiers du nombre total des électeurs. On avait supprimé le droit de candidature, même aux citoyens deux fois élus jusqu'à maintenant au Parlement de la Grande Roumanie ;

4) On avait modifié la procédure électorale intercalant une nuit entre les élections pour voler les urnes.

« La souveraineté nationale avait été foulée aux pieds, la dignité avait été avilie jusqu'à la dernière expression et les droits des citoyens cruellement outragés. »

Le même jour, et au nom de 27 députés de Bessarabie, M. Pentelimon Halippa venait de s'allier aux déclarations (15) de MM. Maniu et Popovici. Sa déclaration conserve le même ton d'une très grande violence. Les arguments et les accusations des orateurs précédents y sont repris.

(14) Les Déclarations de l'opposition alliée. Bucarest, 1923, p. 3.

(15) La Déclaration de M. Halippa, op. cit., p. 10. Au nom des Partis paysan, paysan indépendant et de la Ligue démocratique de Bessarabie.

« Le projet imposé aujourd'hui, dit M. Pan Halippa, constitue un acte de violence, car il démasque l'intention de donner une consécration quasi-légale au régime d'arbitraire et d'oppression qui nous étouffe. »

« Rien ne peut être construit sur la force des baïonnettes », terminait dans sa déclaration M. Halippa. On aurait dit de nouveau l'antichambre de la Révolution. Elle sera oubliée plus tard du haut du fauteuil ministériel.

En tout cas, toutes ces déclarations n'empêchaient pas M. Chirculescu, le rapporteur du comité des délégués de sections, de lire toujours le 9 mars 1923, son rapport à la Chambre.

Le projet de Constitution avait été élaboré auparavant par une commission mixte prise dans les deux Assemblées. Il avait été pris en considération par le Parlement et avait passé dans la discussion des sections.

Les délégués des sections de la Chambre, réunis dans un comité, mettaient en valeur maintenant les opinions émises dans les sections et venaient apporter quelques modifications au projet initial de la commission mixte. La délégation des sections de la Chambre se composait de neuf membres présidés par M. Vladimir Athanasovici. Le rapporteur à la Chambre fut M. Nicolas Chirculescu. « La Constitution de 1923 veut être une Constitution de réalités. »

« Les Constitutions à excès d'humanitarisme et de démagogie qui ont suivi les révolutions n'ont pas duré longtemps et ont dû être continuellement modifiées, jusqu'à ce qu'on eut trouvé une forme constitutionnelle adaptée à l'organisme politique et social du pays (16). »

Aux projets de l'opposition, on répondait par des arguments de réalité. Il faut écarter les utopies et les visions d'un humanitarisme exagéré. « Car les formules séduisantes de l'idéologie abstraite ne réussissent qu'à détruire les institutions de l'Etat pour ne laisser à leur place que l'anarchie. »

L'actuelle Constitution ne serait pas une Constitution réactionnaire. Elle chercherait au contraire à aider le plus possible le progrès et le développement de la société pour prévenir des crises sociales futures.

Le 19 mars, M. Jorga, chef du Parti nationaliste démocrate, ne pouvant pas prendre part à la discussion par articles, développe à l'avance des objections.

Il se déclare contre le projet de Constitution.

M. Jorga attaque la manière dont on a conçu le Sénat, et fait des ironies sur l'arbitraire de l'âge de l'électorat.

Il est partisan du droit de vote des femmes et dénonce les abus de la démagogie dans le vote universel. Cette Constitution hybride ne serait « qu'un mélange chaotique d'idées » (17).

Le gouvernement n'est pas épargné de reproches quant à l'illégalité des élections. Mais déjà M. M. Chirculesco montrait la haine impuissante et injustifiée d'une opposition incapable de gouverner par manque de cohésion, bonne seulement à détruire ce que les autres avaient élaboré avec de longs efforts.

« Le Parlement de 1922 ne serait-il pas Constituant ? », s'écriait-il. On n'a qu'à se rappeler l'exemple de l'Assemblée Nationale Française de 1871, qui avait jusqu'au bout rédigé une Constitution malgré qu'elle n'eût été élue qu'uniquement pour se prononcer sur la guerre et sur les conditions de paix. Et comme l'union des nouveaux territoires à l'Ancien Royaume avait fait que la Roumanie n'eut pas, après-guerre, une organisation constitutionnelle générale, le droit que les Assemblées de 1922 s'étaient arrogé ne pouvait choquer aucune disposition.

Malgré les protestations que la totalité ou certaines dispositions partielles du projet eussent soulevées, malgré les manœuvres et les attaques véhémentes, le projet du Comité des délégués passe à la Chambre par 331 voix contre 4 et 50 abstentions.

Le 20 mars, le leader du parti national de Transylvanie, M. Alexandre Vaida Voevodé, donnait lecture d'une déclai-

(17) Séance du 19 mars 1923. Les Débats, p. 1266, col. 3.

ration qui commençait par ces mots : « Je déclare ne pas reconnaître la qualité de ces Chambres élues par un coup d'Etat, la fraude et le vol (18). »

M. Vaida décrivait les procédés électoraux et la misère morale dont le pays se laissait accabler, la même chanson des gendarmes, des villages bloqués de corruption, d'interdiction de la circulation.

Il lui était arrivé, à lui, ancien Président du Conseil, d'être escorté entre des baïonnettes et d'être chassé par la force des villages où il faisait sa propagande.

« On ne peut plus souffrir d'être traités dans son propre pays comme des esclaves. »

La déclaration finissait par un grave avertissement. « Quand le peuple ne peut plus trouver un abri légal, ni dans le gouvernement, ni près du Roi, il doit faire usage du vieil adage : *Vim, vi repellere licet* » (19). L'atmosphère politique était une des plus lourdes. Les mêmes déclarations de l'opposition sont reprises simultanément au Sénat.

Les conflits ne sont pas tellement violents au Sénat qu'à la Chambre. La déclaration de l'opposition alliée est lue au cours de la séance du 9 mars par M. Costachescu. M. Liviu Micsa lit à la tribune une déclaration au nom du Parti national, tandis que M. Jon Russu lit une déclaration au nom des sénateurs de Bessarabie. Ils subissent la charge de Al. Constantinesco, ministre des Domaines. Un sénateur de la majorité jette à l'opposition l'accusation d'agir, menée par des désirs insatisfaits.

Constantin Dissesco lit ensuite le rapport du comité des délégués qui se composait de MM. Buzdugan, D^r T. Mihaly, Tony Iliesco et Drachicesco. La discussion sur le projet fut assez calme.

Le sénateur Gh. Petresco se déclare pour le vote des femmes (20). Les sénateurs Draghicesco et Pangrati défendent le projet, contre Gr. Procopiu qui l'avait attaqué.

Au nom du Parti nationaliste démocrate de M. Jorga,

(18) Déclaration de M. Văida Voevode, op. cit., p. 17.

(19) Déclaration Alexandre Văida Voevode, op. cit., 18.

(20) Séance du 10 mars. Les Débats parlementaires.

le sénateur Butureanu désapprouve l'actuelle Constituante (séance du 14 mars). Il exprimait d'ailleurs le même point de vue que M. Jorga avait développé à la Chambre.

Le clou du jour devait pourtant être le discours du majoritaire N. Gh. Popovici, qui répondait aux arguments de l'opposition. C'est le discours spécifique de l'art oratoire démocratique roumain d'après-guerre. Le sentimentalisme est grotesque, les épithètes abondent, la rhétorique est débordante. Le sénateur N. Gh. Popovici ne pêche pas par excès d'élégance envers ses adversaires.

Le 10 mars, le projet est pris en considération par le Sénat par 135 voix contre 5. On passe ensuite à la discussion des articles.



Le texte de la Constitution.

L'art. 5 énumère d'une manière générale les libertés publiques. D'autres articles détaillent ensuite le principe.

Parlant du vote des femmes, l'art. 6, 2^e alinéa, spécifiait : « *Des lois spéciales à majorité de 2/3 détermineront les conditions dans lesquelles les femmes peuvent avoir l'exercice des droits politiques.* Les droits civils des femmes seront établis par la base de l'égalité parfaite entre les deux sexes. » C'est un commencement qui, justifié par le texte de la Constitution, pourrait donner de meilleurs résultats plus tard.

Jusqu'à maintenant, le texte de l'art. 6, 2^e alinéa, n'a pas trouvé d'application dans les élections parlementaires.

L'agitation autour de cette question avait été pourtant bien grande. On prétextait de la grande contribution morale de la femme dans la vie publique. On montrait que dans les Etats où les femmes votaient déjà, les résultats étaient admirables. A la suite des mémoires adressés par les femmes roumaines au Parlement de 1917 et au Gouvernement de 1918, C. Nacou, membre de la majorité, avait déposé au Sénat un projet d'initiative parlementaire qui accordait intégralement les droits civils aux femmes. Le projet n'a

pas été pris en considération en raison des circonstances graves dans lesquelles se trouvait le pays.

En 1919, sous le gouvernement Vaida Voevode, une Commission parlementaire de la Constituante avait rédigé un projet de réforme électorale qui donnait le droit de vote aux femmes. L'Assemblée avait été dissoute, le projet ne fut pas voté.

Mais les femmes sont admises par un Décret-loi du 22 mai 1919 dans les Commissions intérimaires communales.

Dans sa session parlementaire de juillet 1921 (la réforme administrative du gouvernement Averesco), le projet prévoyait le vote des femmes à la commune. Quelques parlementaires avaient ajouté aux districts aussi... Une timide application du principe a été faite à l'occasion des validations des sénateurs des Universités. Les femmes ont participé à ces élections.

Le Sénat a validé les élections au nom du principe inscrit dans la Constitution de 1923, malgré qu'aucune loi spéciale n'ait été votée.

En matière d'élections administratives, on donnera plus tard aux femmes un plus grand rôle à jouer (loi sur l'administration locale de 1929). Les femmes, à certaines conditions, ont la qualité d'électeur et d'éligible. L'art. 10, 1^{er} alinéa, les déclare membres de la commune.

Ainsi l'art. 375 donne le droit de vote :

- 1) Aux femmes qui ont des études secondaires ;
- 2) Aux femmes fonctionnaires de l'Etat, du district et de la commune ;
- 3) Aux veuves de guerre ;
- 4) Aux femmes décorées pour leurs actions pendant la guerre ;
- 5) Aux femmes qui faisaient partie de la direction des Sociétés de propagande culturelle, d'assistances sociales ou de revendications sociales, au moment de la promulgation de la loi de 1929.

Elles doivent réunir en outre toutes les conditions d'élec-

teurs ou d'éligibles (21). Il faut ajouter que la terminologie de la Constitution de 1923 n'est pas expresse en faveur du vote des femmes.

On a toujours appliqué la notion de « citoyen » aux hommes.

L'art. 64 de la Constitution de 1923 parle des citoyens roumains sans faire de différence entre les sexes et sans exclure les femmes par une formule directe. Mais l'art. 64 ne fait què continuer la tradition, d'après laquelle les femmes ne sont pas comprises dans la notion de « citoyens ».

La loi de 1929 vient de changer le contenu de cette notion en y intégrant les femmes aussi.

Si on regarde un peu les Constitutions ou les lois électorales étrangères on voit que la plupart des Etats ont accordé le droit de vote aux femmes.

On s'est basé sur l'égalité dans la démocratie, sur le fait que les femmes ont des intérêts à défendre, qu'elles sont traditionnalistes, ce qui n'est pas toujours vrai, économes et prévoyantes.

Le vote des femmes existe en U.S.A. (1920), en Angleterre (1918), au Danemark, en Norvège, en Suède, en Tchécoslovaquie (29 février 1920), en Pologne (art. 12, 17 mars 1921), en Allemagne (art. 22, Constitution de Weimar), en Bavière (14 août 1914), en Autriche (art. 26, Constitution 1920), en Irlande (art. 14, Constitution 6 décembre 1922), en Lithuanie (art. 8, Constitution 1922), en U. R. S. S. (art. 68, Constitution 11 mai 1926 et dans la Constitution de 1936), dans la Nouvelle-Zélande, en Australie, au Canada, en Hollande, en Tasmanie, en Hongrie (22) (art. 26 n° 2, loi électorale 1926), en Espagne (Constitution 9 décembre 1931), en Yougoslavie, il est prévu par la Constitution du 3 septembre 1931, mais aucune loi électorale ne l'a mis en application. *Il n'est pas prévu :* En Turquie (Constitution 20 avril 1924), en Italie. En Belgique, le vote des femmes dans les élections locales a été consacré par des lois du 9 mars 1915 et du 4 mars 1920. Mais on a arrêté

(21) Alexiano Gh. Tome II, Fascic. II, p. 181.

(22) Alexiano Gh., Vol. III, Fasc. I, p. 16.

en juillet 1925 l'essor de cette idée. On craignait que le Parti catholique ne changeât la structure de l'Etat par des majorités dans le Sénat, à cause du vote des femmes (23).

En France, la loi électorale du 7 juillet 1884 éliminait d'une manière implicite les femmes de l'exercice du droit de vote, car elle mettait parmi les conditions d'électorat le fait d'avoir satisfait à la loi sur le recrutement. Plus tard, il fut toujours empêché par l'obstruction du Sénat, malgré de nombreuses propositions et votes de la Chambre.

Ainsi, le 20 mai 1919, la Chambre avait accordé le droit de vote aux femmes après un rapport de M. Ferdinand Buisson. Le 7 octobre 1919, le Gouvernement est invité par une résolution de la Chambre à insister en ce sens auprès du Sénat. Le vote est demandé en 1921 aussi, par une résolution de la Chambre après un rapport de M. Joseph Barthélemy.

Mais le Sénat refuse en 1922, après de nombreuses tergiversations, à passer à la discussion des articles.

Une proposition votée à la Chambre en 1923, toujours après un rapport Joseph Barthélemy, subit le même sort. On n'a même pas pu passer une résolution votée en avril 1925 qui accordait aux femmes le droit de vote aux élections municipales et cantonales.

Revenons à la Constitution de 1923.

L'art. 33 posait le principe de la Souveraineté Nationale : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. »

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Roi et la Représentation Nationale. L'initiative des lois est mixte (art. 35).

L'art. 46 inscrivait quelques incompatibilités dans la Constitution.

Les députés et les sénateurs nommés par le pouvoir

(23) Alexiano Gh., Vol. III, Fasc.I, p.16.

exécutif dans une fonction salariée perdent leur mandat, sauf s'ils sont Ministres ou Sous-Secrétaires d'Etat.

Le mandat dure quatre ans.

Le vote était universel, égal, direct, obligatoire, secret, avec la représentation de la minorité (art. 64). Plus de représentation proportionnelle formellement prévue. *C'est la nouveauté la plus intéressante de la Constitution de 1923, par rapport à la Constitution de 1917 et aux décrets-lois qui l'avaient suivie.*

L'art. 64 n'avait pas passé sans certaines discussions.

M. Jorga, notamment, soutenait la représentation proportionnelle. On lui répondait du côté du gouvernement, par Georges Gh. Marzesco, que la représentation de la minorité n'excluait pas, pour une éventuelle loi électorale, la possibilité de maintenir la R.P. ou de choisir un autre système. La nouvelle formule de l'art. 64 contribuait à l'unification du régime électoral des différentes provinces roumaines qui avaient été régies jusqu'alors par des dispositions différentes.

Une même explication que celle de Georges Marzesco donnait M. N. Chirculesco au député Negura qui avait exprimé des craintes sur la formule de la représentation de la minorité.

Après une proposition du Ministre de la Justice, Jean Th. Floresco, *la discussion sur le contenu de cette formule* est laissée aux soins d'une prochaine loi électorale. Pour le moment on accepte la formule.

Les élections se font par circonscriptions électorales qui ne peuvent pas être plus grandes qu'un district (art. 65, 1^{er} et 2^e alinéas).

Le scrutin est de liste. On argumente en sa faveur qu'il favorise les grands courants d'opinion.

Une loi électorale établit pour chaque district le nombre des députés proportionnel à la population (art. 65, 3^e al.).

M. V. Jamandi et Georges Gh. Marzesco proposaient qu'on accordât à certaines villes, étant donné leur importance culturelle (Jassy) un nombre plus grand de députés. M. Chirculescu, rapporteur à la Chambre, leur répondait qu'on devait avoir en vue des critères objectifs et non pas

des critères qui pouvaient donner lieu à des interventions et à des complications.

La proposition Jamandi-Marzesco tombe.

Au Sénat, les sénateurs Juliu Maldovanu et J. Pacurariu attaquent la disposition suivant laquelle la circonscription ne pouvait pas dépasser un district.

Ce critère administratif serait désavantageux dans quelques districts habités en majorité par les minorités éthiques. On proposait pour obtenir en ces endroits des majorités roumaines, la réunion de deux ou trois districts. Cela serait manquer de loyauté envers les minorités, répondait Alex. Constantinesco, ministre des Domaines. Les minorités éthiques doivent bénéficier d'une parfaite égalité devant la Constitution démocratique roumaine. Et puis, la Roumanie n'avait rien à craindre de ces minorités qui étaient entourées d'une écrasante majorité roumaine dans les autres districts.

Le sénateur Pacurariu soutenait en outre le scrutin unimominal. Il proposait pour donner au législateur le temps de réfléchir, un alinéa moins engageant : « Les élections des députés se font par circonscription, conformément à la loi électorale ».

On lui répondait qu'on ne pouvait pas confier au législateur ordinaire les bases fondamentales des élections représentatives de la Nation.

Les districts enverront au Parlement un nombre de représentants conforme à une proportion déterminée ensuite par la loi électorale. Le principe de la proportion doit être inscrit dans la Constitution.

Les art. 67 et suivants s'occupent de l'organisation du Sénat.

Les Sénateurs sont de deux catégories : élus et de droit (art. 67).

Les Sénateurs sont élus par le corps électoral dans des élections générales à suffrage universel par les Conseils des districts et des communes, par les Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, par les Universités ensuite.

1) Les élections générales par le suffrage universel se font par circonscriptions qui ne peuvent pas être plus gran-

des qu'un district (art. 68, 1^{er} alinéa). Le nombre des sénateurs proportionnel à la population sera déterminé par la loi électorale (art. 68, 2^o al.).

L'âge électoral est de 40 ans.

A la Chambre, M. Juca observait que l'âge électoral de 40 ans établi par le projet de la Constitution, ne pouvait pas enlever des droits à ceux qui, en vertu de leur cens ou de leur instruction, avaient acquis des droits gagnés dans l'ancienne loi électorale, même s'ils n'avaient pas l'âge de 40 ans. Il proposait un amendement en ce sens. L'amendement fut rejeté mais le rapporteur du projet, M. Chirculescu, déclara qu'on ne toucherait pas aux droits acquis. C'était une solution de compromis, entre l'acceptation verbale du principe et sa non-inscription dans la Constitution.

Au Sénat, M. Pacurariu faisait les mêmes objections sur le rapport entre la répartition des circonscriptions électorales et le critère administratif du district. Soutenu par quatre sénateurs, il propose au Sénat de supprimer le mot : « district ». La rédaction du projet (art. 68) disait :

« Tous les citoyens roumains âgés de 40 ans désignent par circonscriptions électorales de district... »

Mais l'amendement Pacurariu est repoussé par le Comité des délégués, ainsi que par le Sénat. On accepta la rédaction de M. C. Dimitriu qui est devenue l'art. 68 de la Constitution.

2^o *Les Conseils communaux et de district* désignent un sénateur par circonscription électorale (art. 69).

M. Negura se leva contre les sénateurs des Conseils communaux ou de district.

A. Les conseillers communaux et de district voteraient ainsi deux fois au Sénat.

B. Il exposait le danger de la présence de ces sénateurs, en cas de dissolution de la Chambre et du Sénat. Comme les Conseils communaux ne pouvaient pas être dissous avant l'accomplissement de leur mandat, les nouveaux gouverne-

ments auraient des Conseils communaux et des sénateurs représentant un ancien programme. L'impossibilité de collaboration était une évidence. On repoussait ces arguments sur le motif qu'on devait chercher pour faire sortir l'administration de la sphère d'influence politique.

L'article est voté sans aucune modification.

Au Sénat M. V. Trufin était pour son abolition, tandis qu'un amendement Sima Niculesco (24) objectait que des districts inégaux puissent choisir le même nombre de sénateurs. Il proposait, en outre, pour ce collège, la majorité absolue. L'amendement, quoique trouvé juste, fut repoussé, en répondant à ses objections, qu'il était dans l'intention des législateurs administratifs de retoucher la configuration des districts, pour établir entre eux, autant qu'il soit possible, une équivalence d'étendue et de population.

3° *Les Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture*, réunies dans des collèges séparés, désignent, elles aussi, un député par circonscription électorale (art. 70).

Trop de sénateurs, disait M. Pacurariu. L'art. 70 serait à abolir. Les catégories d'intérêts étaient représentées d'une manière incomplète, ajoutait M. Trufin. Pourquoi pas les avocats, les médecins, la presse, les fonctionnaires ? On lui répondait qu'on n'avait pas eu l'intention de faire un Sénat corporatif. Si les autres professions voulaient entrer au Sénat, elles avaient bien à leur disposition le moyen des élections générales..

Si on avait préféré les commerçants, les industriels, les travailleurs et les agriculteurs, c'était que par leurs occupations ils avaient plus d'égard envers leur métier qu'envers la politique (25).

Tous les amendements furent repoussés. L'article 70 passa sans aucune modification.

4° *Chaque Université* choisit un sénateur (art. 70).

(24) Les Débats, p. 764, col. 2.

(25) Séance de la Chambre du 19 mars 1923.

II. *Les Sénateurs de droit.*

Le Sénat devait être, suivant Const. Dissesco, un corps d'expérience et de réalités. Pondéré, il doit représenter la tradition et les compétences. C'est pour cela qu'à côté des sénateurs élus par le suffrage universel, on ajoutait les sénateurs de droit, chose que l'opposition craignait depuis longtemps. On cherchait à l'apaiser. Ainsi, J. Gh. Duca, ministre des Affaires étrangères, tentait de démontrer qu'une seconde Assemblée, telle qu'elle était organisée, était un instrument d'équilibre entre le suffrage universel et les Sénats aristocratiques d'autrefois.

Cela n'allait pas convaincre M. Jorga qui, lors de la discussion de l'art. 68, avait déjà montré que le Sénat ne peut constituer un compromis, car, ou on tire les conséquences du vote universel et alors il n'y a que des sénateurs élus, ou on renonce au suffrage universel et on constitue un Sénat de compétences. M. Jorga était pour un Sénat de compétences (26). Il surveillerait tout projet de loi, contrôlerait la constitutionnalité d'une loi après le vote de la Chambre. Il serait un Sénat-frein, mais pas un Sénat-entravé. En cas de conflit entre le Sénat et la Chambre, le Roi déciderait. Jean Gh. Duca lui répondait le 22 mars, par des exemples de droit comparé. Le Sénat de la Constitution actuelle tenait compte plus que les autres Constitutions du principe du suffrage universel. On objectait à J. Gh. Duca qu'on ne doit pas tenir compte des arguments historiques qui sont inconséquents, mais des arguments logiques qui sont la conséquence même. M. Jorga disait :

« Nous n'avons ni lords, ni barons, ni une bourgeoisie spoliatrice à défendre contre les masses populaires... Il faut donc, ou introduire le suffrage universel, ou, en y faisant abstraction, élargir le principe des compétences... Autrement, on serait dans le cas du Sénat français qui est sans doute le meilleur nid, pour ceux qui ne se reconnaissent aucune initiative parlementaire, dans le domaine politique » (27).

(26) Séance de la Chambre du 19 mars 1923.

(27) N. Jorga, Séance du 22 mars 1923. Les Débats, p. 1.373.

On oublie trop que dans les circonstances les plus graves, le Sénat a fait triompher la cause de la République, lui répliquait Jean Gh. Duca.

Sont sénateurs de droit, *par leur qualité* :

- a) L'héritier du Trône ;
- b) Le clergé supérieur de l'Eglise Nationale ;
- c) Les Chefs des confessions religieuses reconnues par l'Etat ;
- d) Le Président de l'Académie Roumaine (art. 72).

Deviennent sénateurs de droit, *par leurs fonctions* (article 73) :

a) Les anciens Présidents du Conseil, s'ils ont détenu cette fonction pendant quatre ans ;

b) Les anciens ministres pendant 6 ans, même s'ils ont détenu cette fonction dans plusieurs cabinets ;

c) Les anciens Présidents des Corps législatifs pendant 8 sessions ordinaires ;

d) Les anciens députés et sénateurs, pendant au moins 10 législatures ;

e) Les anciens Premiers Présidents et Présidents, pendant 5 ans, de la Cour de Cassation et de Justice ;

f) Les Généraux en réserve et à la retraite qui ont exercé, en tant que titulaires, le commandement d'une armée, pendant trois années devant l'ennemi. De même ceux qui ont rempli la fonction de Chef d'Etat-Major de l'Armée ou d'Inspecteur Général d'Armée, pendant quatre ans, en temps de paix ;

g) Les anciens Présidents des Assemblées Nationales de Chisinau, Cernanti, Albă, Julia, qui ont déclaré l'Union.

La vérification de la condition de sénateur de droit est faite par une commission composée du Premier Président de la Cour de Cassation et des Présidents des sections. Si le Sénat n'accepte pas la décision de la Commission, il y a lieu à une nouvelle enquête. Le Sénat peut toujours refuser, mais cette fois-ci appuyé seulement par un motif moral ou national. Mais, si la Commission décide que le candidat ne réu-

nit pas les conditions nécessaires, le Sénat doit s'incliner.

Le Roi convoque, dissout, proroge et clôt les séances du Parlement (art. 90). Il sanctionne et promulgue les lois (art. 88, 3^e alinéa).

La session ordinaire est de cinq mois. Elle s'ouvre automatiquement le 15 octobre de chaque année.

Telle était la rédaction de la Constitution de 1923 en ce qui concerne le régime représentatif.

CHAPITRE VI

LA LOI ELECTORALE DE 1926 ET LES DERNIERS PROJETS

Paragraphe premier. — *Les travaux préliminaires
Les discussions et le texte de la loi.*

La loi électorale de 1926 fut votée par le même Parlement qui avait donné à la Roumanie la Constitution de 1923.

Elle réduit d'abord le nombre des circonscriptions électorales à 71, et augmente à 387 le nombre des députés.

Elle a deux traits caractéristiques :

1° *On abandonne* le système de la Représentation Proportionnelle ;

2° *On assure et on légalise le règne des partis politiques*, en donnant au pays un système de vote qui s'écarte du principe du régime représentatif. Par les Décrets-lois de 1918, la Roumanie avait réalisé ce principe. Elle avait le suffrage universel avec représentation proportionnelle. Cela a abouti presque à l'anarchie.

Maintenant, on faisait un demi-tour, pour aboutir à des gouvernements forts, appuyés sur des majorités homogènes. Ce n'est pas mauvais, surtout que la minorité électorale est représentée. Mais au point de vue du principe pur, c'est l'assassinat discret de la démocratie. En effet, par la prime électorale, la loi assure la suprématie, dans le Parlement, au parti le plus puissant dans les élections générales.

Dans la pensée du législateur, la prime éviterait les pressions, les manœuvres. Le fait que la lutte est moins dure et les gouvernements plus rassurés, car le pays est gouvernemental dans les élections, pourrait mener vers des élections plus libres (1). Car, plus les luttes électorales devenaient trop acharnées, plus les protestations contre les élections abusives devenaient violentes.

La loi électorale était ensuite une œuvre d'unification. Les systèmes ne diffèrent plus d'après les régions. Les anciens décrets-lois électoraux de Transylvanie et de Boukovie deviennent inopérants. Pour ces provinces, la nouvelle loi est tout à fait une innovation.

Pour la Bessarabie et l'ancien Royaume, les différences les plus saillantes, par rapport à l'ancien système, sont les suivantes :

1° Il n'y a plus de panachage. On vote dorénavant la liste entière, avec l'estampille.

2° Les élections durent un jour. Il n'y a plus de « nuit fatale » et avec cela des possibilités moindres pour remplacer les urnes.

3° Les emblèmes électoraux des partis ne sont plus symboliques (la croix, l'étoile, la faucille) mais géométriques. Cela prête moins à la démagogie qui agissait sur l'imagination des masses.

4° Le bureau électoral du district ne proclamait plus le résultat définitif de l'élection. Il ne faisait que le calcul électoral des districts respectifs. *Le calcul général pour le pays* rentrait dans les attributions d'une Commission centrale électorale qui fonctionnait auprès du ministère de la Justice. *Il influençait beaucoup* sur les résultats des circonscriptions (2). Justifiant de certaines mesures, Ion. J. C. Bratiano, dans une *exposition des motifs du projet initial* de la loi électorale, montrait en 1925 (2 bis), qu'on admettait le scrutin de liste, parce que le panachage ne correspondait

(1°) La loi électorale de 1926, Préface p. 3. Bucarest 1926.

(2) Ion, J.C, Bratiano, *Exposition des motifs* ; loi électorale 1926. Bibliothèque des lois usuelles annotées.

pas à la volonté de la majorité. Un nombre restreint mais discipliné d'électeurs dictaient le résultat de l'élection. Au contraire, le scrutin de liste permettait l'affirmation collective des partis politiques devant l'opinion publique. Pourtant, la présence des minorités est nécessaire. Les courants politiques qui se manifestent dans le pays, doivent être représentés. Cette représentation de la minorité s'assemblait à la loi électorale française du 12 juillet 1919 : c'est du système majoritaire combiné à la représentation proportionnelle.

D'abord, on déclare élue la liste ayant obtenu la majorité absolue des voix. Si on ne réunit pas cette majorité absolue, les sièges sont répartis d'après le quotient obtenu par la division du nombre des voix de la circonscription par le nombre des députés à choisir.

Les restes sont répartis à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Les candidats sont proclamés élus dans l'ordre de leur inscription sur la liste. Pour le Sénat, le scrutin était de liste à majorité relative.

En outre, le projet faisait la proposition de substituer des cartes d'électeur permanentes, aux certificats d'électeur. Aussi, l'adoption d'un signe distinctif pour chaque liste est facultative. Il y avait autant de circonscriptions électorales que de districts. Plus grandes, elles n'étaient pas permises par la Constitution. Plus petites, elles rendaient difficile la représentation de la minorité et liaient trop la vie politique aux intérêts locaux.

Le projet étant soumis à une Commission administrative générale du Sénat, la Commission lui apporte, d'accord avec le gouvernement, quelques modifications. Le projet passe, ensuite, dans les sections et dans la discussion du Comité des délégués qui se réunit le 8, le 9 et le 10 décembre 1925, sous la présidence du sénateur Emile Petresco.

Le rapporteur du projet au Sénat fut M. D.-C. Dimitriu.

Modification du projet initial.

La Commission administrative avait modifié le projet initial, spécialement dans la matière des incompatibilités de

la représentation de la minorité et de la procédure de vote au Sénat.

On avait ajouté des exceptions aux incompatibilités des salariés, pour les membres définitifs du corps didactique, cinq ans après leur nomination (les professeurs universitaires pouvaient même être élus avant cinq ans), pour les prêtres, cinq ans après avoir obtenu le titre de curé. Les exceptions fonctionnaient déjà pour les ministres et les sous-secrétaires d'Etat.

S'agissant de la représentation de la minorité, on prétendait cette fois-ci une majorité de 60 % pour que la liste soit élue en entier. Sinon les mandats seraient répartis d'après la représentation proportionnelle.

Quant à la procédure de vote au Sénat, le scrutin de liste était à majorité absolue, non plus à majorité relative.

Les emblèmes électoraux sont accordés par la Commission électorale centrale. Ils ne sont plus choisis par les candidats. Ils consistent en plusieurs points noirs. Le nombre de points correspond au numéro de liste.

Le rapport exposait les systèmes proposés : le panachage (le sénateur Eraclide), l'uninominal, le scrutin de liste avec une cote de préférence (C.-D. Dumitriu). Dans ce dernier système, au lieu de panacher, on notait d'un point les candidats préférés. L'ordre des préférences s'impose. En outre, on voulait élargir le cercle des compatibles: on proposa les médecins et les ingénieurs (C.-D. Dumitriu).

La discussion générale commence. L'opposition par M. Costachesco attaque le scrutin de liste majoritaire et soutient l'uninominal. M. Draghicesco trouve la loi bonne parce qu'elle opère l'unification du pays. Ensuite, la R. P. insistait sur les questions qui divisaient la nation et pas sur les questions qui l'unissaient.

Le Rapporteur C.-D. Dumitriu et Alexandre Constantinesco répondaient à tous les orateurs ayant pris part à la discussion générale. La formule de défense était la suivante : Le suffrage universel non organisé aboutit à l'anarchie universelle. Ce ne sont pas les individus isolés qui représentent la nation, mais ce sont les grands courants des partis politiques, par leurs représentants. Le 18 décembre 1925, le Sénat adopte le projet à l'unanimité.

Trois mois plus tard, M. Jean Th. Florescu lisait à la Chambre le rapport de la Commission d'administration générale de cette Assemblée. Cette Commission, présidée par M. César Pascu, s'était réunie après le vote du projet de la loi électorale par le Sénat. Elle avait rédigé un autre projet qui, avec de légères modifications, allait devenir la loi électorale de 1926.

En général, le projet s'était guidé des mêmes principes que celui du Sénat. Mais, selon l'expression de M. Jean Th. Florescu, « il tenait plus compte de la consolidation des organes de gouvernement de l'Etat, et était plus adapté aux besoins du pays » (3).

On défendait le projet contre la critique, dans le Parlement, contre les faux calculs et l'énorme campagne de presse. A tous ceux qui avaient soutenu que la prime électorale étouffait la majesté du suffrage universel, on répondait que la démocratie s'appuyait sur deux principes :

- 1° La participation des citoyens aux affaires publiques;
- 2° L'exercice du gouvernement par la majorité de la nation.

Rien ne contredit ces principes, dans la loi électorale. Quant à la loi électorale, on l'a toujours accordée (pas aussi franchement, il est vrai, mais cachée dans les calculs) aux majorités absolues d'autrefois. *Il s'agissait maintenant de l'accorder franchement aux majorités relatives* (4).

La majorité relative ne doit pas effrayer. Car elle constitue déjà le critérium des ballottages. L'Angleterre, le pays du parlementarisme, a consacré, d'ailleurs, la majorité relative.

Le projet de la Commission de la Chambre prévoyait toujours, pour le Sénat, le scrutin de liste à majorité relative.

Le projet de la loi électorale, modifiant celui du Sénat,

(3) Rapport de Jean Th. Florescu, p.19 : loi électorale 1926, op.cit.

(4) Un ministre belge disait : « La majorité signifie l'homogénéité donc la force et la vie, tandis que les coalitions hétérogènes sont discordantes et portent en elles le germe de la mort ». Jean Th. Florescu op. cit., p. 25.

est admis par la Chambre le 24 mars 1926. Le même jour, il est amené à la délibération du Sénat.

Les sections du Sénat l'admettent. Les délégués des sections, sous la présidence du sénateur Emile Petresco, l'admettent aussi, modifiant l'ancien projet du Sénat. Les modifications apportées sont présentées au Sénat, le 25 mars, par le rapporteur D.-C. Dumitriu. Elles sont discutées et votées.



Le rapport de M. Jean Th. Floresco fut attaqué à la Chambre par M. Virgil Madgearu. « Le but inavoué de cette loi, disait-il, est d'assurer, en Roumanie, des gouvernements dictatoriaux couvrant l'habit parlementaire, par peur et par hypocrisie » (5).

Le résultat : « Des gouvernements tyranniques et des majorités serviles. »

M. Virgil Madgearu disait que « tandis que les uns travaillent, les autres développent leurs institutions bancaires et industrielles, visitent, d'heure en heure, les conseils d'administration dans lesquels ils se trouvent, pour encaisser en leur qualité d'hommes politiques, des centaines de mille lei, ou bien manœuvrent, dans les coulisses, l'alternance des gouvernements ». M. Madgearu devait être ministre à partir de 1929. Comme puissance de prédiction, c'était troublant.

D'après M. Madgearu, le Sénat « était ensuite, de par son grand nombre de sénateurs de droit, la puissante citadelle de la réaction en Roumanie, citadelle qui empêcherait dorénavant tout enthousiasme pour la démocratie roumaine » (6).

On prétextait la crise de la démocratie pour organiser l'absolutisme du chef de parti.

Mais, pouvait-on parler, en Roumanie, de la crise d'une vraie démocratie avant qu'elle ne fut née ?

Toute l'opposition était passée à l'attaque, sur le même ton et avec les mêmes arguments : MM. D.-R. Joanitesco,

(5) Séance du 17 mars 1926, p. 1796, col. 3.

(6) Séance du 17 mars 1926, p. 1797, col. 1.

Grégoire Junian, M. Mirto. Les discussions sont longues et bien vives. Tous les chefs de l'opposition montent à la tribune. La loi électorale, défendue par MM. Tancred Constantinesco et Jean Th. Floresco, fut quand même votée.

Au Sénat, la répartition des mandats fut critiquée, lors de la discussion par articles. M. Costachesco, parmi les autres orateurs, est une sorte de porte-parole de l'opposition (7). « On a voulu, disait-il, trouver le moyen de renforcer le Gouvernement d'assurer à un parti faible, *qui ne peut pas obtenir des majorités absolues*, la possibilité de participer au Parlement, avec une majorité considérable. » On a voulu d'autre part « réduire et niveler une opposition trop puissante ». En effet, depuis presque sept ans, Ion. J.-C. Brătianu réussissait à écarter les nationaux et les paysans du pouvoir. La prime électorale devait remplir le verre. M. Costachesco était pour la proportionnalité intégrale avec un quotient général dans des circonscriptions égales. Les résultats seraient proclamés par circonscription. Le discours de M. Costachesco ne faisait que rééditer les discours de l'opposition à la Chambre et même au Sénat, lors de la discussion générale.

Le défenseur de la loi, M. Tancred Constantinesco, lui répondait que les majorités absolues sont impossibles à atteindre. Il invoquait l'exemple des Etats à majorité relative (U.S.A.). M. Tancred Constantinesco reprenait les arguments de M. Jean Th. Floresco, lorsqu'il montrait qu'il y a eu toujours une prime, avec la majorité absolue. Seulement, elle était cachée dans les calculs. Ainsi, en 1920, le parti du peuple avait obtenu 66% des mandats, n'ayant réalisé que 44,64 % du nombre total des suffrages exprimés. En 1922, le parti libéral ayant obtenu 53,87 % du nombre total des suffrages exprimés, obtenait 70 % du nombre des mandats.

La prime électorale ne fait qu'aider les gouvernements, quels qu'ils soient. Le projet passe le 25 mars 1926.

(7) Séance du 25 mars 1926. Les Débats au Sénat, p. 716.

Le Texte de la loi.

Elle a huit chapitres.

CHAPITRE PREMIER (art. 1-12)

Les députés sont élus par les citoyens roumains, majeurs, à vote universel égal, direct, obligatoire, secret, *sur la base de la représentation de la minorité* à scrutin de liste et par circonscriptions électorales. La circonscription est égale à un district (art. 1^{er}).

Le nombre des députés, pour chaque district, est établi par la loi, d'après un tableau annexé. Il est proportionnel à la population.

L'élection des sénateurs se fait dans les mêmes conditions, sauf qu'il n'y a plus de représentation de la minorité électorale. Les sénateurs sont élus simplement à scrutin de liste, à majorité relative (art. 4, combiné avec l'art. 99). La loi électorale répète les dispositions de la Constitution de 1923, en ce qui concerne l'organisation du Sénat. Il s'agit des sénateurs élus et des sénateurs de droit.

La vérification des conditions des sénateurs de droit se fait par la Commission dont l'art. 74 de la Constitution de 1923 avait déjà parlé (art. 3, loi électorale 1926). Le résultat des demandes adressées, en ce sens, par le Président du Sénat trois jours avant l'ouverture des corps législatifs, ainsi que des demandes adressées par ceux qui ont le droit, est communiqué au Sénat par la Commission.

Le Sénat peut signaler à la Commission les erreurs commises par elle dans la contestation des droits des sénateurs. En ce cas, trois jours après la demande de rectification reçue de la part du Sénat, la Commission décide définitivement sur la question en litige.

CHAPITRE II. — *Les listes électorales. Les cartes d'électeur. L'exercice du droit de vote* (art. 12-26).

Pour les listes électorales, le principe est connu. Elles sont permanentes et leur révision est annuelle. Elles sont

rédigées par la délégation permanente communale ou par la Commission intérimaire, sous la surveillance du maire ou du Président de la commission intérimaire.

Dans les communes rurales, le notaire prend part aussi (art. 14).

L'inscription dans les listes se fait d'office ou sur la demande. Les listes sont affichées en janvier. Les contestations ont toujours lieu durant le mois de janvier et à la justice de paix respective. Le jugement est d'urgence : en quinze jours. La décision est communiquée, comme d'habitude, à la mairie respective. La décision est définitive et ne peut être attaquée que par un recours au tribunal, dans les quinze jours après la prononciation. Le recours n'est pas suspensif d'exécution. On rédige ensuite les listes électorales définitives. Les listes des électeurs aux collèges universitaires sont composées par des recteurs respectifs (art. 21).

La révision des listes électorales se fait tous les mois de décembre (art. 15). On fait et on procède à l'affichage des listes des nouveaux électeurs ou de ceux qui ont perdu le droit.

La carte d'électeur est permanente ; elle est signée par le juge de la circonscription respective et par l'électeur. On vote avec un duplicatum, en cas de perte. On vote avec la sentence du tribunal, en cas d'identité contestée (art. 16).

Le jour de l'élection, le Président du bureau électoral écrit, sur le verso de la carte, le jour où l'électeur a voté.

La carte de l'électeur est imprimée en carton. On adjoint une photographie dans les villes. Les cartes d'électeur sont envoyées, jusque dans les vingt-quatre heures avant l'élection, par le bureau électoral du district, aux juges de paix des circonscriptions électorales. Elles sont distribuées, dans chaque commune, par le juge et ses délégués. Elles sont enlevées par les électeurs, dans les villes. Les cartes d'électeurs des collèges sénatoriaux, des conseillers de district et communaux, ainsi que du collège des Chambres professionnelles, sont distribuées par le bureau électoral du district, d'après des tableaux rédigés par les Préfets et les Présidents des Chambres professionnelles (art. 20).

L'art. 25 contient des restrictions des conditions d'éligibilité. Ainsi, les naturalisés ne sont éligibles que dix ans

après l'acquisition de cette qualité. Ensuite, dans les collèges des Universités, les agrégés et les conférenciers universitaires ne peuvent pas figurer comme éligibles.

CHAPITRE III (art. 26-33)

Incapacités. Indignités. Incompatibilités.

Naturellement, les citoyens réunissant les conditions de la loi sont éligibles, à condition qu'ils ne tombent pas dans les cas d'incapacité, d'indignité ou d'incompatibilité prévus par la loi.

Les interdits, les faibles et les hommes ayant un conseil judiciaire, sont incapables. Les criminels, les citoyens punis pour certains délits infamants prévus par la loi, les traîtres, les espions, les déserteurs condamnés, les proxénètes, sont indignes.

Les militaires en activité, les fonctionnaires rétribués par l'Etat, la commune ou le district, les fonctionnaires d'un établissement d'utilité publique ayant un budget voté par la Chambre des députés, *sont incompatibles*, sauf s'ils démissionnent cinq jours après la convocation du corps électoral.

Ces trois catégories de citoyens ne peuvent même pas être électeurs. Sont compatibles :

1° Les maires des villes, s'ils ont opté pour la fonction de parlementaire ;

2° Les ministres, les sous-secrétaires d'Etat, les professeurs universitaires, les agrégés et les conférenciers définitifs (ces derniers s'ils sont élus dans les élections générales) ;

3° Les prêtres, les professeurs, les instituteurs, les médecins, les ingénieurs, les avocats, les architectes à l'Etat, à la commune et au district, sauf s'ils occupent d'autres fonctions administratives.

Mais, si les membres du Parlement reçoivent, au cours de leur mandat, une fonction salariée, le mandat cesse automatiquement. Les parlementaires ne peuvent pas conclure des contrats de fournitures ou de travaux publics avec l'Etat, les districts ou les communes.

CHAPITRE IV (art. 33-36).

Les bureaux électoraux de district.

Chaque circonscription a un bureau électoral. Il fonctionne près du tribunal de district. Il est présidé par les premiers Présidents des tribunaux (si les tribunaux ont plusieurs sections) et par les présidents des tribunaux (s'ils n'ont qu'une section), ou par des magistrats qui les remplacent. Le Président du bureau est assisté par un magistrat tiré au sort parmi les juges du tribunal (art. 33). Le magistrat l'aide et le remplace.

Le bureau électoral ;

1° Veille et contrôle l'impression des cartes d'électeur et résoud les litiges causés par leur distribution ;

2° Reçoit les déclarations de candidature ;

3° Veille à la création des sections de vote et répartit les communes dans les sections.

4° Totalise les résultats du scrutin de toutes les sections, dans les élections pour la Chambre. Il centralise les résultats du scrutin et proclame le résultat, attribuant les mandats, dans les élections sénatoriales ;

5° Il proclame les listes des candidats élus dans les sections où il n'y a pas de contre-candidats (car les élections ont quand même lieu). Différence, par rapport à l'ancien Décret-loi de Transylvanie ;

6° Reçoit les contestations sur les opérations électorales et les soumettent à la commission centrale ;

7° Il veille aux mesures d'ordre aux affichages et libère, aux parlementaires, un certificat constatant leur qualité (article 34).

CHAPITRE V (art. 36-44). *Les Sections de Vote.*

La circonscription de vote se divise en sections de 3.000 électeurs. La division en sections se fait un mois après que

les listes soient devenues définitives. Les sections ne doivent pas dépasser le nombre de trois, dans les élections des sénateurs (art. 37). Pour les Chambres professionnelles, le pays est divisé en quatre grandes circonscriptions électorales : Jassy, Bucarest, Galatz et Cluj. Un tableau annexé répartit les districts dans ces quatre circonscriptions. C'est un exemple de circonscriptions plus grandes qu'un district. Chaque circonscription électorale des Chambres professionnelles sera partagée en quatre sections par les Présidents des bureaux électoraux (art. 39). Ces quatre sections comprendront : la Chambre d'Agriculture, la Chambre de Travail, la Chambre de Commerce (industrie) et la Chambre de Commerce (section commerciale). Chaque section sera présidée par un magistrat tiré au sort, en séance publique, par le Président de bureau électoral du district. Les résultats du vote sont centralisés et on proclame les élus.

Le collège des professeurs universitaires est présidé par le recteur assisté par le secrétaire de l'université. Si le recteur se présente comme candidat, il est remplacé par le plus ancien des doyens des **Facultés** (art. 41).

Les sections du collège du vote universel sont présidées par des magistrats. Le reste du bureau est formé par un greffier ou un fonctionnaire du greffe et deux assistants désignés au sort parmi les électeurs présents (art. 42).

CHAPITRE VI. — *Les opérations électorales* (art. 44-56).

Paragraphe premier : *Les déclarations de candidature.*

Les déclarations de candidature commencent le lendemain de la convocation du corps électoral et finissent dix jours avant les élections. Elles sont faites en deux exemplaires. Le Président se prononce sur leur validité. Le candidat paye l'impression des bulletins (art. 44). Les déclarations de candidature à la Chambre doivent être proposées par vingt électeurs, au Sénat par dix électeurs et aux collèges des conseils par cinq électeurs. Les électeurs qui soutiennent le candidat doivent se présenter personnellement au bureau électoral, ou envoyer leurs signatures légalisées (art. 45). Le candidat doit aussi déclarer qu'il reçoit la candidature, car,

ayant reçu la candidature sur une liste, il ne peut être candidat sur une autre liste. Personne ne peut se porter candidat dans plus de quatre circonscriptions (art. 47). Les mêmes citoyens ne peuvent proposer, dans la circonscription, qu'une seule liste dans le même collège.

Le bureau électoral enregistre les listes des candidats dans l'ordre de leur réception. On leur attribue, ensuite, un numéro. Les partis politiques choisissent ensuite les emblèmes électoraux mis à leur disposition par la Commission électorale centrale.

Chaque liste peut désigner deux délégués et deux assistants dans chaque section de vote. Leurs noms sont communiqués d'avance au bureau électoral du district. Les délégués doivent savoir lire, écrire et remplir les conditions d'éligibles au collège respectif.

Les candidatures, après avoir été affichées dans toutes les sections de vote dans les termes prescrits, sont envoyées à la Commission centrale électorale, avec l'ordre de leur enregistrement, leurs numéros d'ordre et l'emblème électoral distinctif (art. 53).

La Commission centrale se compose de 5 membres (article 54).

1° Un Président et un Conseiller de la Cour de Cassation et de Justice ;

2° Un Président du Conseil législatif ;

3° Deux Présidents de la Cour d'Appel de Bucarest.

Ils ont comme suppléants :

1° Un Conseiller de la Cour de Cassation ;

2° Un Conseiller de la Cour d'Appel ;

3° Un Conseiller du Conseil législatif.

Tous sont désignés au sort. Le Président de la Commission est le Président de la Cour de Cassation. La Commission aura un secrétaire. La majorité est absolue. La Commission est aidée dans ses travaux par des spécialistes, par des délégués des partis, par le personnel du Ministère

de la Justice. La charge des membres de la Commission est permanente. C'est ici qu'on centralise les résultats, qu'on calcule la répartition des mandats et qu'on proclame les députés. En outre, on décide sur les contestations élevées, lors des déclarations de candidature, on donne l'autorisation d'imprimer les bulletins.

Paragraphe II (art. 56-64). — *Les bulletins de vote.*

Ils sont imprimés par les bureaux électoraux de district. Les urnes de vote sont confectionnées par le Ministère de l'Intérieur, d'après un type admis par la Commission centrale électorale. Les bulletins sont en papier blanc, sur quatre pages. Les premières trois pages sont divisées en carreaux contenant les différentes listes et emblèmes. La quatrième page est laissée pour l'estampille, celle proposée par les candidats ou, celle du Tribunal, du Président du bureau. Les bulletins de vote sont affichés avant l'élection.

Paragraphe III (art. 64-69).

L'opération de vote et la police des élections.

Le paragraphe 3 contient toutes sortes de mesures de sécurité avant l'opération du vote. On inspecte les chambres de vote, on vérifie les urnes, on amène les cabines de vote dans la même Chambre où siège le bureau de la section. On s'intéresse à avoir un nombre d'urnes suffisant.

Le Président a la police des élections et peut prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'ordre.

Paragraphe IV (art. 69-86). — *La procédure du vote.*

Le vote se fait dans la section du domicile. Les candidats votent dans n'importe quelle section. Les candidats, les délégués, les assistants ont une carte spéciale constatant leur qualité (carte délibérée par le Président du bureau électoral).

En cas d'abstentions, amende : cinq cents lei au collège universel et 10,000 lei aux collèges des Conseils.

Il y a cinq jours pour l'appel. L'appel est jugé dans les dix jours, sans citation. La décision est donnée sans droit d'opposition.

Mais les absences peuvent être motivées par les électeurs, dans une pétition adressée au Président de la section (art. 70). Cette disposition, comme nombre d'autres dispositions de la loi de 1926, n'est pas nouvelle.

Justifiant de la force majeure, on peut se défendre en cas d'amende.

Les élections durent un jour pour la Chambre et trois jours pour le Sénat (art. 72). Les articles suivants décrivent ensuite l'opération du vote qui ne contient aucune disposition nouvelle. L'article 77 prévoit des contestations sur l'identité de la personne. On prouve cette identité par la signature ou par témoins. Suit le dépouillement du scrutin. On inscrit :

- 1° Le nombre total des votants ;
- 2° Le nombre des voix nulles ou annulées ;
- 3° Les listes des candidats ;
- 4° Le nombre de voix réunies par chaque liste.

Les résultats des sections, consignés dans un procès-verbal, ainsi que les contestations soulevées, *sont ensuite centralisés aux bureaux des districts*. C'est la seule attribution des bureaux des districts, dans les élections générales à la Chambre, selon la loi de 1926, car les mandats à la Chambre sont répartis par la Commission centrale, d'après le résultat général dans le Pays.

Paragraphe V (art. 86-103). — *La centralisation des résultats.*

La répartition des mandats. La proclamation des élus.

Le paragraphe V est absolument novateur. Il est d'ailleurs le plus important. Après avoir reçu les résultats généraux des élections des districts de tout le pays, la Commission centrale électorale procède au calcul et à la proclamation des élus. Elle fait à ce dessein trois opérations (art. 89) :

1° Elle répartit les mandats aux partis politiques pour le pays entier ;

2° Elle répartit les mandats aux partis politiques par circonscriptions électorales ;

3° Elle attribue les mandats aux candidats de chaque liste.

1. — *La répartition des mandats pour le pays entier* (article 90).

A) On calcule d'abord la somme totale des votants, la somme totale des bulletins annulés et la somme totale des voix obtenues par chaque parti politique dans le pays entier.

La Commission centrale peut rectifier les erreurs matérielles des résultats envoyés par les bureaux des districts. Mais ces rectifications ne portent *que sur les opérations arithmétiques et non pas sur les bulletins* .

B) On calcule le pourcentage des voix obtenues *par chaque parti politique*, par rapport à la somme globale des votants. Disons 45 %, 20 % ou 15 %.

C'est ici surtout qu'intervient un élément nouveau dans la législation électorale. Pour qu'un parti politique soit déclaré *majoritaire et bénéficie de la prime électorale*, il faut *qu'il obtienne 40 % du nombre global des voix exprimées dans le pays entier*.

Si aucun parti ne réunit 40 % des voix, il n'y a pas de groupe majoritaire à proclamer.

C) On calcule ensuite le pourcentage obtenu par les partis politiques dans les circonscriptions, par rapport à la somme globale des voix exprimées dans les circonscriptions.

On dresse la liste des pourcentages obtenus dans les circonscriptions électorales par chaque parti, en commençant par les districts où le pourcentage est le plus élevé. Il y a autant de listes que de partis politiques. Prenons un exemple. Il y a trois partis politiques : le Parti libéral, le Parti national et le Parti du peuple.

Le Parti Libéral		Le Parti National		Le Parti du Peuple	
Mehedintz	35 %	Alba	73,75 %	Teleorman	43 %
Doij	33 %	Făgăraș	55,38 %	Romanatz	42,52 %
Muscel	31,35 %	Arad	54,50 %	Tecuci	39,84 %
Roman	30 %	Hunedoara	52,43 %	Braila	38,50 %
		Caras	49,25 %	Vlasca	35,40 %
et ainsi de suite pour tous les districts, dans l'ordre des pourcentages.		et ainsi de suite pour tous les districts, dans l'ordre des pourcentages.		et ainsi de suite pour tous les districts, dans l'ordre des pourcentages.	

S'il y a des districts à pourcentages égaux, on préfère alors, dans l'ordre du tableau, le district qui a eu le plus grand nombre de voix. Ces opérations terminées, on procède à la répartition des mandats.

L'article 91 prévoit pourtant une hypothèse spéciale : celle où un parti minoritaire (c'est-à-dire un parti n'ayant pas réuni 40 % des suffrages) *obtient la majorité absolue des voix dans un district*. En cas, et même si ce parti n'a pas obtenu dans le pays la cote minimum (2 %), *il obtiendra dans ce district un nombre de mandats proportionnel au pourcentage obtenu par rapport à la somme globale de voix exprimées dans le district*.

En dehors de cette hypothèse spéciale, le calcul des mandats attribués, en général, aux partis politiques, se fait *en multipliant le nombre des mandats à attribuer dans la circonscription avec le pourcentage obtenu par les partis en question*. Les fractions plus grandes que 0,5 sont comptées comme une unité. Les fractions moindres sont supprimées.

Prenons un exemple : Le district de *Cahul* envoie quatre députés. Le parti respectif obtient une majorité de 52,30 %. Il a droit à trois mandats. Le district de *Bihor* envoie neuf députés. Le parti respectif (c'est-à-dire le parti pour lequel on fait le calcul) obtient une majorité de 55,60 %. Il gagne cinq mandats.

Cette opération terminée, on déduit les voix obtenues par le parti minoritaire dans ce district, de la somme globale des suffrages du pays entier.

La répartition des mandats.

A) On déduit d'abord du total de 387 mandats à la

Chambre, les mandats attribués aux partis politiques qui ont obtenu la majorité absolue dans certains districts.

B) *On attribue ensuite la prime électorale au parti ayant obtenu 40 % des suffrages exprimés dans le pays. La prime électorale consiste dans la moitié des mandats qui restent à attribuer après l'opération qu'on vient d'expliquer à la lettre A. D'un coup, le parti majoritaire se trouve rassuré par un écrasant nombre de mandats, par rapport à l'opposition.*

C) *L'autre moitié des mandats qui restent est partagée proportionnellement au pourcentage obtenu par les partis politiques, y compris le parti majoritaire.*

D) *Au cas où aucun parti politique n'a obtenu 40 % des voix exprimées dans le pays entier, c'est alors que la prime électorale ne jouant plus, tous les mandats sont attribués proportionnellement au nombre de voix obtenues par les partis politiques. Voilà ce qui est resté de la R. P. Il faut ajouter que cette dernière situation n'est pas arrivée depuis 1926.*

II. — *La répartition des mandats par circonscriptions électorales (article 94).*

A) *Ils sont attribués d'abord à chaque parti minoritaire dans l'ordre des pourcentages des votes pris sur les tableaux des districts. Nous savons que des tableaux sont dressés pour chaque parti politique.*

B) *Les mandats à attribuer au parti majoritaire sont répartis par circonscription, après avoir déduit du nombre des mandats de la circonscription les mandats des partis minoritaires.*

Une règle est intéressante à retenir. D'ailleurs elle a été signalée auparavant : Les partis politiques n'ayant pas obtenu 2 % du nombre total des suffrages exprimés dans tout le pays *n'obtiennent aucun mandat.*

III. — *La répartition des mandats à l'intérieur de chaque liste.*

Les mandats sont attribués aux candidats, dans l'ordre de leur inscription sur la liste. Les candidats non élus sont déclarés suppléants.

La Commission centrale doit terminer toutes ces opérations en huit jours après les élections (art. 96).

Des élections partielles n'ont lieu (art. 98) què lorsque :

A) L'Assemblée a invalidé l'élection d'une circonscription entière ;

B) Lorsqu'il n'y a plus de suppléants qui remplacent les députés ayant perdu leur mandat.

Le gouvernement a pourtant la faculté, dans cette dernière circonstance, de ne plus recourir à une élection partielle lorsqu'il se trouve dans la dernière session de sa législature.

En cas d'élection partielle, c'est la majorité relative. Les bureaux électoraux de district proclament le résultat.

Le *Chapitre VII* de la loi de 1926 s'occupe des pénalités, en cas d'infractions électorales. Le *Chapitre VIII*, et le dernier, contient des dispositions finales.

Paragraphe II. — *La critique de la loi électorale.*
Les nouvelles élections. Nouveaux projets de réformes.

1° *La critique de la loi électorale.*

La loi électorale de 1926 n'a pas manqué d'être très critiquée.

A) Ainsi, la loi électorale serait inconstitutionnelle dans certains de ses points. Elle le serait d'abord par rapport à l'article 65 de la Constitution de 1923. Cette critique fut soulevée par M. Costachesco au Sénat (8). En effet, la Constitution de 1923 dit que les élections se font par circonscriptions électorales égales à un district. Que les députés, dont le nombre doit être proportionnel à la population, sont

(8) Gh. Alexiano, op. cit., Tome III, fasc.I, p.69.

envoyés par le corps électoral de district. Tel est le sens de l'article 65 de la Constitution.

Or, la loi électorale passe la répartition des mandats à la Commission centrale, au lieu de la laisser aux bureaux électoraux des districts. On sait déjà que dans les calculs de la Commission centrale, le résultat général pour le pays influence beaucoup la répartition dans les districts. Chose qui n'était pas dans l'esprit de la Constitution de 1923 qui voulait trouver, dans la Chambre des Députés, une fidèle image des courants d'opinion locaux (9). On répondait à cette critique par l'argument que le vote est exprimé par les circonscriptions et *qu'il n'y a que la totalisation des voix qui est calculée pour le pays entier.*

Il n'est pas moins vrai que cette totalisation influençait considérablement le résultat des élections des districts. La réponse n'enlève rien à la vigueur de l'objection. Car l'esprit entier de la loi électorale avait été de rendre fausse la R. P., afin de donner aux gouvernements *un instrument légal* de domination. Que cela ait été nécessaire et pratique, c'est une question moins intéressante *du point de vue du principe.*

En fait, *même avec cette loi*, l'abus des gouvernants dans les élections, ne cessait pas. *Car on luttait pour obtenir la prime*, chose assez difficile depuis la consolidation d'un certain nombre de partis politiques. En tout cas, on pensait que sans la représentation proportionnelle pure, on terminait avec des mœurs aboutissant à l'anarchie. On sacrifiait le principe pour une vie plus tranquille. Qu'à cela ne tienne ! A l'anarchie des individus, on opposait les ambitions des partis politiques, « ces sociétés anonymes d'exploitation » comme on les avait surnommés. De quelque côté qu'on se mettait, les choses ne pouvaient pas aller comme il fallait.

B) La prime électorale serait aussi inconstitutionnelle, car *elle supprimerait l'égalité du vote* (art. 64 de la Constitution).

Il y avait des circonscriptions où un parti minoritaire

(9) Gh. Alexiano, op. cit., T.III, fasc.I, p. 69.

malgré qu'il eut un plus grand nombre de voix, ne prenait qu'un mandat, tandis que le parti majoritaire prenait le reste (10).

C) On considérait, en outre, que l'article 127 de la loi électorale était inconstitutionnel. En vertu de cet article, les députés et les sénateurs étaient directement en fonction de leurs partis politiques. C'était le parti politique respectif qui était le titulaire du siège obtenu par tel député ou tel sénateur. Si donc le député ou le sénateur quittait le parti pour passer dans un autre, il perdait la qualité de parlementaire.

Cette disposition ne respectait pas les articles 42 et 54 de la Constitution. L'article 42 de la Constitution disait : « Les membres de l'Assemblée représentent la Nation ». L'article 127 de la loi électorale de 1926 établissait la *tyrannie des partis politiques*, au-dessus de la souveraineté de la Nation. L'article 54 de la Constitution disait qu'aucun membre des Assemblées ne peut être poursuivi pour les opinions et les votes émis par lui au cours de son mandat.

L'article 127 de la loi électorale abolissait le droit d'opinion. Ce n'était ni dans l'intention, ni dans la pratique d'une vraie démocratie. A la fin des fins, on peut changer ses opinions même si on désillusionne un peu les anciens partisans. On ne peut pas sacrifier, dans une vraie démocratie, la liberté de mouvement à leur mauvaise humeur. Pratiquement, il faut le dire, l'article 127 n'a jamais fonctionné, depuis 1927, malgré de nombreuses défections.

En 1932, le groupe majoritaire de Văida Voïvode subit la défection de M. Junian et de quelques partisans qui fondèrent ensuite le parti paysan-radical. Personne n'a bougé, personne n'a appliqué la sanction. D'autant plus que si elle avait été appliquée, le parti national paysan (ayant à peine obtenu, lors des élections, le 40 % des suffrages) eut perdu le coefficient demandé par la loi. Car, du nombre total des voix obtenues par le parti national paysan, on devait déduire les voix que le groupe de M. Junian représentait. On

(10) Gh. Alexiano, op.cit., p.69.

serait tombé dans la représentation proportionnelle intégrale (11).

Le même cas arrivait en 1935, lorsque la défection de M. Vaïda Voïvode qui forma le mouvement national appelé « le Front roumain », devait ouvrir une grande brèche dans le parti national paysan. Quoiqu'on en ait parlé, l'article 127 de la loi électorale ne fut pas appliqué.

D) On tirait un argument sur l'inconstitutionnalité, du fait aussi que la loi électorale consacrait et légalisait l'existence des partis politiques. En effet, la loi ne donnait plus la possibilité de se porter candidat, à personne, s'il n'était pas inscrit dans un parti politique. Une fois inscrit, il était l'esclave du comité central du parti : qu'il soit simple partisan ou parlementaire.

En 1929 allait éclater le scandale des démissions en blanc, que le Président du Conseil, M. Maniu, avait demandé à tous les parlementaires majoritaires, au nom du statut du parti national paysan et de la loi électorale. Cette question attira les interpellations du Général Averesco et de M. Michel Gh. Orleano. La démission en blanc supposait le mandat impératif qui n'était pas permis par la Constitution.

E) Aux objections d'ordre constitutionnel, on ajoutait des objections d'ordre technique. On se plaignait que la répartition des mandats pouvait conduire à des résultats anormaux. Tel était le cas du district de Storoenetz en Bessarabie, lorsque dans les élections générales de 1932 le parti majoritaire n'avait obtenu aucun mandat, et cela malgré l'obtention du plus grand nombre des suffrages (9.389 voix). Les trois mandats des districts avaient été obtenus par des partis minoritaires : par la Ligue de la Défense Nationale Chrétienne (le parti antisémite de M. A.-C. Couza), par le Parti social-démocrate et par le Parti juif.

Voilà un argument contre la totalisation des suffrages par la Commission centrale électorale.

(11) Gh. Alexiano, op.cit., p. 72.

F) La Constitution de 1923 prévoyait que les mandats à attribuer dans les districts seraient proportionnels à la population.

Or, la loi électorale, par un tableau annexé, distribuait arbitrairement les mandats entre les districts.

Ainsi, le district de *Bihor*, qui était le plus grand des districts du pays, n'avait droit qu'à 9 députés. Le district de *Dolj* avait 10 députés. Le district de *Bihor*, avec 9 mandats, était égal comme nombre d'habitants à la province de Boukovine qui, composée de 5 districts, avait droit à 18 mandats (12). On n'avait fait aucun progrès. Car cet état de choses existait même avant la loi de 1926 (13).

II. Les nouvelles élections.

Il ne faut pas croire qu'après tout la loi électorale avait réussi à apaiser les passions politiques. Les élections de 1926 allaient le prouver. L'atmosphère entre les partis politiques était de nouveau lourde.

Le bloc des nationaux et des paysans pressait depuis 1919, tandis que les libéraux les écartaient du pouvoir par des manœuvres habiles et, disons-le franchement, un peu byzantines. *En ce sens, en 1926, le Parti du Peuple, en tant que digression politique, fut appelé au pouvoir, après les libéraux, par la coulisse politique.*

Quelle était la situation des partis politiques à la veille des nouvelles élections ?

A) Le Parti libéral était le seul parti qui s'était consolidé, peu à peu, dans tout le pays. Même s'il était usé par les années du pouvoir, il était le plus discipliné, sous la main ferme de Ion. J.-C. Bratiano. De même qu'il était le plus homogène de tous les autres partis. Il restait encore le plus habile et le plus expérimenté au pouvoir. Comme tous les

(12) P. Negulesco. Droit Constitutionnel, p.353.

(13) La Représentation proportionnelle. Falticeni 1925, par S. Goroï.

partis politiques, plus fourbe encore, il a toujours représenté le Droit contre la Justice et l'Etat contre la Nation.

B) LE PARTI PAYSAN *devait s'unir plus tard* au Parti national de Transylvanie. Malgré qu'il fut un parti d'opposition violente, il ne pouvait pas, tout seul, dominer la situation politique. Quant à ses chefs, ils étaient sans doute inférieurs aux chefs du grand parti adverse. Lors des élections générales, il se contenait *de faire, pour le moment, un cartel* avec les nationaux. Pourtant, sa popularité était en progrès, bien que les élections de 1926 le fassent reculer un peu. Le grand défaut de ce parti a été, et sera toujours (même lorsqu'après la fusion il sera le grand Parti national paysan), le manque de discipline qui ne peut contenir des ambitions trop poussées. A cela s'ajoutaient et s'ajouteront encore le manque d'expérience politique, les querelles et l'inconstance. Nous ne parlons plus de la bonne foi, car elle a manqué, toujours, à tous les partis politiques, sauf quelques exceptions formées par des individualités honnêtes et impuissantes.

C) Le Parti du peuple se présentait affaibli et las, depuis 1921. Il ne pouvait plus se redresser. Il avait, pourtant, la chance d'être préféré par Brătianu au Parti paysan et aux nationaux. Il était, avec cela, indiqué pour le pouvoir. Malgré tout, pour s'assurer le succès, le Parti du Peuple dut recourir, en 1926, à des élections restées fameuses.

Il s'est uni, entre autres, avec les minorités ethniques de Transylvanie. Le cartel sauvait tout. D'autant plus qu'en Transylvanie, les nationaux et l'église gréco-latine organisaient la réaction et le boycottage contre V. Goldis et M. Octavian Goga appartenant au Parti du Peuple.

Le Parti du Peuple était avisé.

Dans les instructions confidentielles que le Général Averesco avait envoyé, en 1925, aux comités des districts du parti, il avait annoncé une lutte violente (14). « Il faut

(14) Instructions pour la Campagne électorale. Parti du Peuple, 1925, 25 juin, p.7.

que nous soyons bien convaincus, que dans la prochaine campagne électorale, la lutte de parti sera acharnée », disait-il.

Il recommandait à ses partisans d'agir honnêtement, sans promesses et sans démagogie, mais il se reprenait, plus loin, pour dire « qu'une fois la campagne électorale ouverte, la lutte politique par la propagande devait être déclenchée, avec toute la violence nécessaire contre tous les partis hostiles au Parti du Peuple » (15).

Les résultats furent, en effet, fructueux. Avec la prime électorale et au pouvoir, le Parti du Peuple obtient dans les élections générales 75,15 % des mandats à la Chambre. Avec la dot électorale et les pressions, il obtient 52,09 % du total des suffrages exprimés.

Les libéraux obtiennent 7,34 % du nombre des suffrages exprimés et 4,28 % des mandats.

Les nationaux-paysans (cartel) obtiennent 27,73 % du nombre total des voix et 17,90 % des mandats.

La ligue de la Défense Nationale Chrétienne obtient 4,76 % des voix exprimées et 2,76 % des mandats. Elle avait été créée le 4 mars 1923 à Jassy par le Professeur A.-C. Couza et ses amis politiques. Elle prenait part pour la première fois, maintenant à la lutte électorale.

Le Parti du Peuple fut victorieux. Mais à quel prix ! Car parmi les élections générales de Roumanie, celles de 1926 paraissent rester les plus célèbres. Tous les partis, d'ailleurs, se surpassèrent. Le Parti du Peuple, par les violences et les illégalités. Les nationaux-paysans par la démagogie. Ces derniers surtout, Constantin Stere et les Nationaux de Transylvanie sont allés jusqu'à spéculer l'autonomie de leurs provinces, et à inciter les citoyens à la haine contre l'ancien Royaume.

Les élections, à écouter M. Tancred Constantinesco, le leader libéral (16), « ont été viciées par une violence inouïe et une totale falsification de la volonté des électeurs ». Mais

(15) Ibidem, p. 10, 25 juin 1925.

(16) Tancred Constantinesco. Les effets de la Loi électorale. Bucarest, 1927, p. 4.

là, où les politiciens dépassaient la limite, c'était lorsqu'ils faisaient, comme M. Tancred Constantinesco, l'apologie de la souveraineté populaire : « Il n'est pas bien, il n'est pas politique de rendre fausse, de défier la volonté d'un peuple... Nous, le Parti national-libéral, nous n'avons jamais commis une pareille faute. » En effet, Dieu avait bien gardé le Parti national-libéral, jusqu'à maintenant, d'une pareille tentation.

L'époque des partis politiques en Roumanie, c'est la crise de la morale publique. C'est l'âge d'or de l'agent électoral, de la politique entendue comme une profession, qu'on ait ou qu'on n'ait pas de vocation, c'est le système qui permet de parvenir sans effort et sans instruction, par le mensonge et l'insolence, c'est la tyrannie byzantine du Chef et le dénombrement des partisans.

L'époque des partis politiques en Roumanie, c'est le régime gouvernemental, c'est la démagogie pour atteindre ses buts, c'est le profit du parti et l'oubli des grands intérêts de la nation, c'est l'immixtion de la politique dans l'administration par la protection, l'incompétence à la tête des institutions, les avancements injustes et les sinécures.

Quand on fait persuader à un peuple que tromper c'est un acte d'intelligence, on est loin d'avoir travaillé pour son existence historique.

III. — *Les nouveaux projets de réforme.*

La loi électorale n'était pas pour satisfaire tout le monde. Des projets de réforme surgissent.

A) *Le projet Edouard Mirto.*

Le projet appartenant à M. Edouard Mirto et à plusieurs députés, fut déposé sur le bureau de la Chambre le 26 mars 1932, lors de la session prolongée 1931-1932. On admis l'urgence.

Le projet apportait d'abord certaines modifications de la loi électorale, pour assurer le secret du vote et pour éviter les fraudes. Mais son but principal était l'organisation

d'un système qui se dispenserait de la prime électorale, source de toutes les inégalités (17). L'exposition des motifs du projet proclamait deux tendances :

1) La Chambre doit être l'image fidèle du corps électoral ;

2) Les systèmes de vote ne doivent pas défigurer la volonté de la Nation.

Avec le projet Mirto, la répartition des mandats est plus équitable. On applique, en plein et par des moyens simples, la représentation proportionnelle. La répartition des mandats (art. 89) est faite par la Commission centrale électorale à laquelle on ajoute un nombre plus grand de magistrats à la Cour de Cassation et des représentants des partis qui ont eu dix députés dans le dernier parlement.

Le critérium de la répartition des mandats pour le pays entier, est le quotient obtenu par la division du nombre total des suffrages exprimés par le nombre total de voix obtenues par chaque liste de parti. La Commission procède ensuite :

1) A la répartition des mandats attribués à chaque liste par district ;

2) En cas de restes, à la répartition des mandats non attribués.

a) La répartition par districts.

On divise le nombre global des suffrages exprimés dans le district, par le nombre de mandats attribués à ce district. On obtient le quotient. Le parti aura autant de mandats que de fois le nombre de suffrages obtenus par lui, dont le district contiendra le quotient.

S'il reste des voix, dont le nombre ne réunit pas le chiffre du quotient pour obtenir un mandat, on procède à la répartition des restes.

(17) Gh. Alexiano, op.cit., T.III, fasc.I, pp. 74-77.

b) *La répartition des restes.*

Les mandats non attribués sont répartis de la manière suivante : La Commission centrale électorale procède à la totalisation pour le pays entier, des restes des suffrages appartenant à tous les partis politiques (art. 90). On considère comme reste d'un district, *même le nombre de voix réunies par un parti qui n'avait obtenu aucun mandat, dans ce district*, à condition qu'il ait obtenu un mandat dans n'importe quel district du pays, ou qu'il ait réuni 20 % du total des suffrages dans le pays.

En vue de la répartition des restes, chaque parti soumet à la Commission centrale une liste de candidats. La Commission fera d'abord :

1° *Le calcul d'un nouveau quotient obtenu par la division du total des restes, par le nombre de mandats non encore attribués ;*

2° *Chaque parti obtiendra ensuite autant de mandats que le quotient fut compris dans le total des restes de chaque parti.*

Les mandats seront attribués dans l'ordre de l'inscription, sur la liste de la présentation.

Si, à la suite de cette opération, il y avait encore des restes, on procédait de la même manière, jusqu'à l'attribution de tous les mandats.

Le système Edouard Mirto *était donc pour la proportionnelle intégrale*. Quant aux élections du Sénat, le projet prévoyait le scrutin de liste, à majorité absolue, sinon ballottage dans les sept jours. Lors du ballottage, le scrutin est de majorité relative. En cas de parité, on tire au sort. Il y avait pourtant une règle spéciale : *c'était qu'au ballottage ne pouvaient participer que les deux premières listes qui avaient obtenu le plus grand nombre de voix.*

B) *Le contre-projet Pamphile Seicaru.*

M. Pamphile Seicaru présenta son contre-projet, le

12 avril 1932, lors de la discussion générale du projet Mirto (18).

Il proposait d'autres principes :

1° On maintenait le pourcentage de 40% des voix du parti majoritaire ;

2° Mais on diminuait le nombre des mandats accordés comme prime à ce parti majoritaire. La diminution était grande, car de 50% du nombre total des mandats que la loi électorale de 1926 donnait comme prime, on passait au nombre fixe de 72 mandats (un mandat par district et deux mandats pour Bucarest) ;

3° Le reste des mandats devait être attribué proportionnellement à tous les partis, suivant les prescriptions de la loi électorale ;

4° S'il reste encore des mandats non attribués, on *totaliserait les restes*, pour tout le pays et on ferait la répartition des mandats comme dans le projet Mirto.

Les deux projets furent envoyés à la Commission d'administration générale qui avait délégué une sous-commission pour les étudier. Les choses en sont restées là. Les projets ne sont jamais devenus des lois.

C) Une nouvelle proposition de réforme électorale allait être faite par M. Argetoianu en 1936, lors d'une réunion du Comité exécutif du Parti agraire, dont il est le chef.

M. Argetoianu proposait des listes uniques de candidats pour tout le pays. Ces listes sont proposées par les partis respectifs. Tous les districts doivent choisir entre les listes différentes et voter les listes telles qu'elles ont été proposées par les partis. C'est-à-dire en entier.

La représentation est proportionnelle. Les mandats sont répartis aux partis, selon le nombre de voix qu'ils ont acquis. A l'intérieur de chaque liste, on attribue les mandats, dans l'ordre de l'inscription. L'intention de M. Argetoianu, à côté de la représentation proportionnelle qui était

(18) Gh. Alexiano, *op.cit.*, p.77.

de beaucoup simplifiée, était sans doute d'opérer une sélection des députés et de permettre aux individualités de valeur, mais qui n'ont pas de clientèles, de figurer et de prendre une vie active aux travaux du Parlement.



Pour toute conclusion, résumons-nous, en disant que l'histoire politique de la Roumanie n'a pas été l'histoire de toutes les discussions ou des contre-discussions, l'histoire des projets ou des contre-projets, dont les Annales parlementaires regorgent. Car la démocratie roumaine ne fut qu'une permanente trahison ; trahison envers les principes, trahison envers la réalité. L'histoire de la Roumanie moderne fut l'histoire de quelques individualités brillantes qui ont fait de leur mieux et auxquelles, d'ailleurs, on a jeté la pierre, pour avoir regardé une vie entière, en face de la haine ou de la calomnie, pour avoir été toujours guidées dans leur action, par l'intérêt général du pays. Elle fut l'histoire d'Alexandre Couza et de Michel Kogalniceano, du Roi Charles I^{er} et de Ionel Bratiano.

Ces hommes ont été aidés à leur tour par des amis et par des circonstances. Des amis nombreux auxquels on ne peut contester ni le talent, ni le mérite, mais qui n'ont pas été de premier plan parce qu'ils ne présentaient que des bons côtés, n'étant pas des personnalités complètes. Il suffit que l'histoire n'oublie pas leurs noms.

Ces hommes ont été aidés par des circonstances, par la plus grande des circonstances, celle que la Roumanie était un peuple jeune, un peuple de grande vitalité, ayant tout l'avenir devant lui. Car il y a dans la vie des nations une même grande loi que dans la vie des individus : les nations naissent, progressent et meurent. La Roumanie moderne était née, et progressa selon une loi fatale. Les statuts et les Constitutions ne lui ont donné que les cadres. Ils n'ont créé que l'Etat roumain. La Nation roumaine, consciente et fière, n'était pas encore née.

Il faut, maintenant, qu'on fasse sortir des couches profondes de l'âme roumaine (cette âme qui est restée intacte et pure, malgré les grandes souffrances que le privilège et

la démocratie des clientèles lui ont infligé, le grand mouvement de résurrection morale et d'épanouissement spirituel, qui ne soit copié de nulle part et qui soit la contribution personnelle du peuple roumain à la civilisation moderne. Car, tout le problème de la vie des États est le problème de ses élites morales (19). Ces élites des nations sont recrutées par des élites précédentes ou bien naissent de la lutte avec les anciennes classes dominantes (20).

A cela peuvent, sans danger, s'ajouter tous les systèmes et, on ose le dire, n'importe quel système. Au moins, ils seront strictement appliqués et les lois garderont leur autorité morale.

Car le commencement de toute élite morale ne sort que du grand renoncement au bonheur individuel pour le bonheur des autres.

Vu : *Le Doyen.*
AUX

Vu : *Le Président.*
GIBEL

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY

(19) Cornelli. *Z. Geschichte. Pestos Legionari*. T.I. pp. 387-394.
(20) *Ibidem.*, op.cit., pp. 392-393.

BIBLIOGRAPHIE

Ayant fait toutes les références très précises, au cours de notre ouvrage, nous ne mentionnons ici que les principaux ouvrages d'ensemble.

ALEXANDRI (Basile). — Au nom de la Moldavie, de l'Humanité et de Dieu (1848).

ANNALES PARLEMENTAIRES.

ALEXIANO (Georges). — Droit Constitutionnel.

ARICESCO. — La Révolution de Toudor Vladimiresco.

AVERESCO (Alex). — Instructions provisoires pour la constitution des Légions électorales.

BANESCO. — Ion. J. C. Bratiano.

BARTHÉLEMY (J.). — Précis de Droit Constitutionnel.

BARNOSCHI. — Les origines de la Démocratie roumaine.

BERARIU (Const.). — La nouvelle Constitution de Roumanie (1922).

BOERESCU BARBU. — Projet de revision de la Constitution et de modification de la loi électorale (1883).

BOILA ROMULUS. — Avant-projet de la Constitution (1921).

BOLINTINEANO. — La vie du Prince Couza.

BONJUG-ALIBEICHOI. — L'hypocrisie du Parti libéral vis-à-vis de la question agraire.

BRATIANO (Vintila). — Considérations autour des premières consultations par le suffrage universel.

— Les nécessités de l'Etat roumain et la Constitution de la Grande Roumanie : 23 Conférences à l'Institut Social Roumain, 1923.

CARIANOPOL. — La Réforme électorale et la Représentation proportionnelle.

CATARGI BARBU. — Discours parlementaires, 1859-1862.

CODREANU Z. CORNELIU. — Pentru Legionari.

CODRESCO. — Uricar.

CONSTANTINESCO (Tancred). — Les effets de la loi électorale. Bucarest, 1927.

La Constitution de 1866.

La Constitution de 1884.

La Constitution de 1917.

La Constitution de 1923.

CRETESCO (Al.). — Commentaire de la loi électorale de 1866.

DISSESCO (C.). — Droit Constitutionnel.

Les Débats Parlementaires.

Les Déclarations de l'opposition alliée. Bucarest, 1923.

Le Décret-Loi Electoral de 1918.

DJUVARA (Mircea). — Discours, 2 Décembre 1924.

Documents de la Renaissance roumaine.

DUCA (J.-Gh.). — Jon C. Bratiano et la Question agraire.

DUMITRIU (C.-H.). — L'enquête électorale.

ELIADE (Pompiliu). — L'Histoire de l'Esprit public en Roumanie, Paris 1905.

— La Roumanie au XIX^e siècle.

ERBICEANU (Const.). — Histoire du Palais Métropolitain Moldave.

ESMEIN (A.). — Eléments de Droit Constitutionnel.

FILITTI (J.-C.). — Les origines de la Démocratie roumaine, (La vie roumaine 1922 et 1923).

— Classes sociales dans le passé roumain.

— Des origines du régime représentatif en Roumanie, (Documents franco-roumains) 1931.

— Rapide coup d'œil sur l'ancien Droit Public de Roumanie (Mélanges Paul Negulesco), Bucarest 1935.

— Troubles sociaux entre 1821 et 1828.

— Contribution à l'Histoire de la Justice générale dans les Principautés roumaines.

— Les Principautés roumaines sous l'occupation russe,

FLORESCO (Jean-Th.). — Rapport sur la loi électorale 1926.

GANE (N.). — P. P. Carp.

GIURESCU (C.). — Les Boyards.

GOROVEI (S.). — La Représentation Proportionnelle.

GRIGOROVICI (Gh.). — La Constitution soviétique et la Constitution Démocratique : 23 conférences à l'Institut Social Roumain (1923).

HURMUSAKI. — Documents.

JORGA (N.). — Un penseur politique moldave.

— Histoire de la Constitution Roumaine : 23 conférences à l'Institut Social Roumain (1923).

KOGALNICEANO (M.). — Les Doléances du Parti National de Moldavie (1848).

KOGALNICEANO (Basile). — 2 mai 1864 : Actes et Documents.

— La question paysanne.

LAFFERRIÈRE (J.). — Les Constitutions d'Europe et de l'Amérique.

LAHORARY (Al.). — La Question des Réformes, 1917 dans le journal « Evenimentul ».

— Discours Parlementaires 1888-1891.

LE LIVRE NOIR. — Les élections d'Arges.

— Les élections de Tutova.

La Loi Electorale de 1866.

La Loi Electorale de 1884.

La Loi Electorale de 1926.

MACOVEI (Jon). — Le Régime électoral de la Représentation Nationale en Roumanie.

MADGEARU (Virgile). — La Doctrine du Parti Paysan.

— La Réforme du Parlement : 23 conférences à l'Institut Social Roumain (1923).

MAIORESCO (Titus). — Critiques.

— L'Histoire Contemporaine de la Roumanie.

Le Moniteur Officiel.

NEGULESCO (Paul). — Cours de Droit Constitutionnel.

— Le Droit administratif.

NEGULESCO. — (P.P.). — Les Partis Politiques.

ORLEANO (M.-M.-Gh.). — Esquisse sur l'évolution constitutionnelle de la Roumanie.

OTETEA. — Contributions à la question de l'Orient.

PAPADOPOL (Calimah). — Annales de l'Académie Roumaine.

PAPACOSTEA (Cezar). — Entre les Doctrines et la Pratique des Partis Politiques.

POLIZU-MICSUNESTI. — Rapport au Sénat sur la modification de la Constitution (1883).

Le Projet libéral de loi électorale (1918).

1848 dans les Principautés Roumaines : Collection de Documents.

Le Protocole et les Archives Diplomatiques, Paris 1866.

RADUCANU (J.). — Les élections de Tecuci, Bucarest 1920.

RADULESCU (Eliade). — Le vote universel.

SCHINA (N.-C.). — Le caractère du nouveau Parlement, Bucarest 1919.

SOMBART (Werner). — Le Bourgeois.

STÈRE (Const.). — Le Projet du Parti Paysan.

THONISSEN. — La Constitution belge adnotée.

TONCESCU (V.). — La Réforme électorale adnotée.

VARTOSU. — 1821, Actes et documents.

VOINEA (Serban). — Le Marxisme oligarchique.

XÉNOPOL (Al.). — Histoire des Roumains depuis la Dacie Trajane.

— Histoire des Partis Politiques.

ZELETIN (Stéphane). — La Bourgeoisie Roumaine.

TABLE DES MATIERES

ASPECTS DU PROBLÈME	5
-------------------------------	---

LIVRE PREMIER. — LA DÉMOCRATIE DU PRIVILÈGE	13
---	----

CHAPITRE PREMIER

<i>L'Idée de la Représentation populaire dans l'ancien droit roumain jusqu'à la constitution des Carvonari (1821)</i>	15
---	----

§. I. — Les boyards, les Privilèges, les Divans	15
---	----

§. II. — Le mouvement de Toudor Vladimiresco et les premières tentatives de réformes démocratiques	41
--	----

CHAPITRE II

<i>La constitution des Carvonari. Les nouvelles tendances et l'idée de la représentation populaire (1821-1828)</i>	52
--	----

§. I. — Le mouvement nationaliste, les projets et la Constitution	52
---	----

§. II. — Les grands isolés. Les vrais démocrates. La lutte pour les Droits du Peuple	76
--	----

CHAPITRE III

<i>Le Traité d'Andrinople et le Règlement Organique (1829-1848)</i>	84
---	----

§. I. — La situation politique. Considérations générales	85
--	----

§. II. — La représentation populaire dans le Règlement Organique. Les Assemblées : L'Assemblée Ordinaire. L'Assemblée extraordinaire	100
--	-----

§. III. — La Révolution en marche	124
---	-----

CHAPITRE IV

<i>La Révolution de 1848</i>	130
§. I. — L'esprit et le sort de la Révolution de 1848	130
§. II. — Mouvement démocratique et projets de Régime représentatif en 1848	144

CHAPITRE V

<i>Le droit public européen et le régime représentatif en Roumanie</i> <i>Traités et projets de réformes entre 1849 et le statut de Couza</i>	178
§. I. — La Conférence de Vienne (15 mars jusqu'au 4 juin 1855)	181
§. II. — La Conférence préliminaire de Constantinople (11 janvier 1856)	184
§. III. — Le Congrès de Paris (25 février 1856). Le Traité de Paris (30 mars 1856)	198
§. IV. — La Convention de Paris (19 août 1858)	222
A. — La Constitution	224
B. — La loi électorale	225

LIVRE SECOND. — LA DÉMOCRATIE INEFFECTIVE	233
---	-----

CHAPITRE PREMIER

<i>Le Prince Couza et le Statut de 1864</i>	235
A. — Le Prince Alexandre Couza	235
B. — La question du Cens et la loi électorale	237
1 ^o Le Principe	237
2 ^o Son opportunité pratique	238
C. — La loi électorale et la Réalité sociale roumaine —	241
§. I. — Le statut de 1864 et la lutte des Partis politiques ..	243
§. II. — Le Statut de 1864 et la Réforme électorale —.....	261

CHAPITRE II

<i>Le Régime représentatif et la constitution moderne de 1866</i>	277
§. I. — Aspects du Problème	277
1° La Constitution formelle	279
2° La Constitution bourgeoise	286
§. 2. — La composition de la Constituante de 1866. Les discussions préliminaires sur l'organisation de la Chambre et du Sénat	302
§. 3. — La Chambre et le Sénat dans la Constitution et dans la loi électorale de 1866	336

CHAPITRE III

<i>Les Préludes du vote universel. La Constitution modifiée de 1884 et la nouvelle loi électorale</i>	357
§. I. — La lutte politique autour de la Révision	357
§. II. — Les avant-projets	369
§. III. — La discussion générale sur les modifications de la Constitution et sur la loi électorale	391
§. IV. — La Révision de 1844 et ses conséquences générales	405
§. V. — Les premières discussions sur les grandes réformes : l'année 1914	419

CHAPITRE IV

<i>Les Années des Réformes (1917-1919)</i>	437
§. I. — La situation politique et la Révision de la Constitution	437
§. II. — Les Décrets-lois électoraux de 1918-1919	445
1° Le Décret-loi du 14 novembre 1918	446
A. L'avant-projet du Parti libéral	446
B. Le Décret-loi	448
II° Le Décret-loi électoral (24-8-1919) de Boukovine	466
III° Le Décret-loi électoral pour la Transylvanie (24-8-1919)	467
§. III. — Les effets de la Démocratie. Les Partis politiques	
Les Elections, le Vote universel	
1° La morale des Partis	469
II° La morale des élections	478
III° La morale du vote universel	485

CHAPTRE V

<i>La Constitution de 1923</i>	493
§. I. — Les projets	493
A. Le projet libéral	494
B. L'avant-projet Romulus Boila	494
C. Le projet Constantin Berariu	497
D. Le Projet du Parti paysan	500
§. 2. — La lutte parlementaire et la Constitution de 1923	509

CHAPITRE VI

<i>La loi électorale de 1926 et les derniers projets de réforme</i>	525
§. 1. — Les Travaux préliminaires. Les discussions et le texte de la loi	525
§ 2. — I. La critique de la loi électorale	543
II. Les nouvelles élections	547
III. Nouveaux projets de réformes	550
A. — Projet Edouard Mirto	550
B. — Contre-projet Pamphile Seicaru	552
C. — Proposition Constantin Argetoianu	553
CONCLUSION	554
BIBLIOGRAPHIE	557

